



## **INSTITUTO SUPERIOR DE GESTÃO**

### **A Gestão Orçamental no Departamento de Coesão Social e Habitação da Câmara Municipal de Loures**

**Andreia Cristina Carvalho de Sousa Assunção**

Relatório de Estágio apresentado no  
Instituto Superior de Gestão para obtenção  
do Grau de Mestre em Gestão Financeira

Orientador: Prof. Doutor Belmiro Gil Cabrito

Lisboa

2014

## **Resumo**

Neste Relatório pretende-se dar a conhecer as atividades realizadas durante o Estágio no Departamento de Coesão Social e Habitação (DCSH) da Câmara Municipal de Loures.

Este Estágio surge como forma de dar resposta a uma necessidade pessoal de formação e aprendizagem e, também, colmatar a necessidade de desenvolvimento a nível de Gestão Orçamental do DCSH.

Considerou-se, também, importante abordar as questões do Poder Local e das finanças públicas locais, como suporte teórico deste Relatório, uma vez que o Estágio foi realizado numa autarquia local e teve como base a respetiva informação financeira.

Durante o Estágio foram elaborados vários documentos de suporte ao controlo de execução orçamental e foram apurados custos com o DCSH e algumas atividades deste departamento, utilizando informação disponibilizada pela contabilidade analítica. A ferramenta que serviu de base à exploração dos dados orçamentais e de custos foi a aplicação informática Medidata.

Com a realização deste Estágio foi possível perceber que a gestão orçamental é fundamental numa organização, servindo de base ao planeamento de toda a atividade e à tomada de decisão por parte dos dirigentes.

Palavras-chave: Poder Local, Finanças Locais, Gestão Orçamental, Contabilidade de Custos.

## **Abstract**

This Report aims to describe the activities performed during the Stage at the Department of Social Cohesion and Housing (DSCH) of Loures City.

This Stage arises as a way to meet a personal need of training and learning and also provide the development of Budget Management of DSCH.

It was also considered important approach the subject of Local Government and local government finances as theoretic support of this Report, since the Stage was developed in a local authority and was based on its financial information.

During the Stage were developed several supporting documents to the control of budget execution and were calculated the costs of DSCH and some activities of this department, using information provided by cost accounting. The tool that was used to explore financial data was the computer application Medidata.

With this Stage it was possible to observe that the budget management is essential in an organization, providing the basis for the planning of all activity and decision making by managers.

**Keywords:** Local Government, Local Finances, Budget Management, Cost Accounting.

## **Agradecimentos**

Neste Estágio tive a oportunidade e o privilégio de contar com o apoio de inúmeras pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para o meu desenvolvimento pessoal e profissional. Agradeço a todas estas pessoas.

Agradeço em especial:

- À minha Mãe, pois sem a sua ajuda não seria possível concretizar este objetivo;
- Ao meu Pai e aos meus Avós queridos, que infelizmente não estão aqui para me felicitar por esta etapa, mas que estejam onde estiverem, sei que estarão muito orgulhosos;
- Ao meu namorado, pelo amor e compreensão que sempre demonstrou;
- Ao meu Filho, pela força e coragem que me transmitiu;
- À Vereadora Maria Eugénia Coelho que, em nome da Câmara Municipal de Loures, me concedeu a oportunidade para realizar este Estágio;
- Ao meu orientador, Professor Doutor Belmiro Gil Cabrito, pela sua disponibilidade no apoio à elaboração deste Relatório.

Com muito carinho, agradeço a todos pelo vosso apoio!

## **Abreviaturas**

AML – Área Metropolitana de Lisboa  
CML – Câmara Municipal de Loures  
CPA – Código do Procedimento Administrativo  
CRP – Constituição da República Portuguesa  
DCSH – Departamento de Coesão Social e Habitação  
DGF – Divisão de Gestão Financeira  
DISPS – Divisão de Inovação Social e Promoção da Saúde  
DL – Divisão de Logística  
DPCA – Divisão de Planeamento e Controlo de Atividades  
DPFL – Departamento de Planeamento, Finanças e Logística  
FGM – Fundo Geral Municipal  
FCM – Fundo de Coesão Municipal  
FSM – Fundo Social Municipal  
GOP – Grandes Opções do Plano  
IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis  
IRS – Imposto sobre o Rendimento Singular  
IRC – Imposto sobre o Rendimento Coletivo  
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado  
LFL – Lei das Finanças Locais  
MLP – Médio e longo prazo  
PPI – Plano Plurianual de Investimentos  
POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais  
RI – Requisição Interna  
SAT – Setor de Apoio Técnico  
UIC – Unidade de Igualdade e Cidadania  
UO – Unidade Orgânica

# Índice

<b>Resumo .....</b>	<b>i</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>ii</b>
<b>Agradecimentos.....</b>	<b>iii</b>
<b>Abreviaturas.....</b>	<b>iv</b>
<b>Índice de Figuras .....</b>	<b>vii</b>
<b>Índice de Gráficos.....</b>	<b>viii</b>
<b>Índice de Quadros .....</b>	<b>ix</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I – A questão do Poder Local.....</b>	<b>2</b>
1.1 A evolução do Poder Local – Centralização versus Descentralização .....	2
1.1.1 O Princípio da Descentralização Administrativa .....	5
1.2 Desconcentração, Descentralização e Autonomia.....	6
1.2.1 Desconcentração versus Descentralização .....	6
1.2.2 Descentralização e Autonomia.....	7
1.3 As Autarquias Locais.....	9
1.3.1 Conceito e caracterização .....	9
1.3.2 As Atribuições das Autarquias Locais e as Competências dos seus Órgãos.....	10
1.3.3 A Autonomia Administrativa, Patrimonial e Financeira .....	12
<b>Capítulo II – A questão das Finanças Públicas Locais .....</b>	<b>15</b>
2.1 Os Recursos das Autarquias Locais .....	15
2.1.1 O Recurso ao Crédito .....	17
2.2 As Despesas das Autarquias Locais .....	19
2.2.1 A Contratação Pública .....	20
2.3 O Orçamento .....	21
2.4 O Regime de Tutela das Autarquias Locais .....	22
2.5 A Contabilidade das Autarquias Locais .....	23
2.5.1 A Contabilidade Orçamental .....	28
2.5.2 A Contabilidade Patrimonial .....	31
2.5.3 A Contabilidade de Custos .....	32
<b>Capítulo III – O Estágio .....</b>	<b>34</b>
3.1 Caracterização do Concelho e da Câmara Municipal de Loures .....	34
3.2 O Departamento de Coesão Social e Habitação (DCSH) .....	39

3.3 A Gestão Orçamental no Departamento de Coesão Social e Habitação (DCSH) da Câmara Municipal de Loures .....	42
3.3.1 Enquadramento e objetivos do estágio .....	42
3.3.2 Calendarização e descrição das atividades desenvolvidas.....	43
3.3.3 Dificuldades encontradas durante o Estágio.....	60
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>62</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>63</b>
<b>Webgrafia .....</b>	<b>65</b>

## Índice de Figuras

Figura 1 - Mapa do Concelho de Loures.....	34
Figura 2 - Organograma da CML. ....	38
Figura 3 - Organograma do DCSH. ....	42
Figura 4 - Acesso à aplicação Medidata. . ....	44
Figura 5 - Acesso ao módulo POCAL. . ....	44
Figura 6 - Ecrã de visualização do módulo POCAL. ....	45
Figura 7 - Mapa elaborado para controlo das GOP da Direção do DCSH. ....	47
Figura 8 e 9 - Consulta de rubricas na aplicação Medidata. ....	48
Figura 10 - Acesso ao programa informático GesDoc. ....	49
Figura 11 - Ecrã de visualização do GesDoc para pesquisa de documentos. ....	50
Figura 12 - Fluxograma de processo de despesa na CML. ....	52
Figura 13 - Modelo para proposta de alteração/revisão orçamental. ....	53
Figura 14 - Modelo para apresentação de proposta de orçamento. ....	54



## Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Estrutura das receitas municipais.....	16
Gráfico 2 - Evolução do recurso a novos empréstimos M/L prazo.....	19
Gráfico 3 - Estrutura das despesas municipais de 2013. ....	20
Gráfico 4 - Apuramento de custos do 1º trimestre de 2014. ....	56
Gráfico 5 - Receita do DCSH – 1º e 2º trimestres/2014. ....	59

## Índice de Quadros

Quadro 1 - Recurso ao crédito.....	17
Quadro 2 - Classificador funcional. ....	25
Quadro 3 - Classificador económico. ....	26
Quadro 4 - Classificador patrimonial. ....	27
Quadro 5 - Classificador orçamental.....	28
Quadro 6 - Cronograma das atividades desenvolvidas durante o Estágio. ....	43
Quadro 7 - Classificação orgânica da CML.....	46
Quadro 8 - Classificação orgânica do DCSH. ....	46
Quadro 9 - Apuramento de custos do 1º trimestre de 2014.....	55
Quadro 10 - Apuramento de custos do 1º Trimestre de 2014.. ....	57

## **Introdução**

Este Relatório visa, essencialmente, descrever as atividades desenvolvidas durante o Estágio, realizado de maio a agosto de 2014, no Departamento de Coesão Social e Habitação (DCSH) da Câmara Municipal de Loures (CML). Estas atividades incidiram sobretudo na Gestão Orçamental, que se considera ter um papel crucial numa organização.

A decisão de realização do Estágio neste departamento, prende-se com o facto de a estagiária ser funcionária desta autarquia e este ser um departamento recente, carecendo de desenvolvimento na área de gestão orçamental.

Assim, este Estágio teve como objetivo, por um lado, colmatar uma lacuna na CML ao nível da gestão orçamental do DCSH e, por outro, complementar a formação do Mestrado em Gestão Financeira com experiência prática.

Este Relatório compreende três capítulos. No capítulo I é feita uma abordagem sobre a questão do Poder Local, focando a sua evolução e alguns conceitos a este subjacentes, como a centralização, a descentralização, a desconcentração e a autonomia. Posteriormente, no capítulo II é abordada a questão das Finanças Locais, a fim de se complementar o enquadramento teórico com matéria de suporte às atividades realizadas durante o Estágio. No capítulo III, aborda-se o Estágio em si, fazendo uma breve apresentação da entidade e do departamento onde foi realizado o Estágio, seguida da descrição das atividades desenvolvidas ao longo de três meses, bem como as dificuldades encontradas durante esse período. Por último, apresentam-se as considerações finais que pareceram mais relevantes de referir.

# Capítulo I – A questão do Poder Local

## 1.1 A evolução do Poder Local – Centralização versus Descentralização

O Poder Local desde sempre se manifestou como forma de organização das populações para tratarem de assuntos de interesse comum. Este tipo de organização sofreu ao longo dos anos várias modificações.

De facto, o poder local português tem as suas origens muito remotas, que residem essencialmente na entrega de cartas de foral, de parcelas de terra a gentes locais ou vindas de outras terras, com o objetivo de aí as fixar, estimulando o desenvolvimento de alguma atividade económica e o respetivo povoamento. Este movimento de cedência de terras terá sido o ponto de partida para a atual divisão e organização do território nacional, apesar de ao longo dos séculos terem sido inúmeras as alterações a este nível.

Até ao século XIV, os municípios eram constituídos por comunidades de autoadministração de vizinhos que se organizavam a fim de satisfazer as necessidades coletivas básicas, escolhiam os seus líderes, administravam justiça e geriam o património comum dos habitantes. (Montalvo, 2003)

A partir de então, o poder local sentiu de forma direta e sistemática os efeitos da política de centralização da Monarquia que retirou funções e recursos aos municípios medievais, como foi o caso da criação da magistratura dos corregedores e o envio dos chamados *juízes de fora*, incumbindo-os de administrarem a justiça, função esta retirada aos municípios. Mais tarde, com a publicação das Ordenações Afonsinas e, posteriormente as Ordenações Manuelinas, seguidas das Ordenações Filipinas, a administração municipal foi regulada em termos gerais, estando sempre presente o poder real nas administrações municipais mais importantes, centralizando o poder e suprimindo a maior parte dos municípios herdados da Idade Média.

Na sequência da revolução liberal de 1820 é aprovada a Constituição de 1822 que indicia uma vontade política descentralizadora. A Constituição de 1822 instituiu em Portugal o Estado Liberal caracterizado pela limitação do poder político, pelo aparecimento do parlamentarismo e dos governos representativos, pelo reconhecimento dos direitos do homem, pela liberdade individual e igualdade de todos os cidadãos face ao Estado, pela estrutura unitária da Administração pública e pelo liberalismo económico (Montalvo, 2003). A Administração Pública deixara de ser a personalização do monarca e a projeção do poder de Estado absoluto, adquirindo o sentido que hoje lhe atribuímos: “um sistema unificado de serviços e funcionários que, em nome da coletividade, garante a satisfação regular de necessidades coletivas”. (Montalvo, 2003: 29)

A administração local, apesar de centralista, estava organizada e hierarquizada e visava o controlo do território e das comunidades locais.

O Estado Liberal inventou uma nova realidade autárquica, o distrito, dividindo, assim, administrativamente o país em distritos, municípios e freguesias. A freguesia é a mais pequena circunscrição administrativa existente que, dentro do território municipal, tem a sua origem nas antigas paróquias eclesiásticas, apresentando áreas e densidade populacional menores que os municípios, embora quantitativamente em maioria.

Até ao final da monarquia deram-se várias alterações da divisão administrativa do território, sendo de salientar o Código Administrativo de 1878, cujo conteúdo é fortemente descentralizador, acrescentando à administração local atribuições e competências.

A implantação da República em 5 de outubro de 1910 deu origem a uma nova Constituição (1911), onde foram estabelecidas as bases da organização e atribuições dos corpos administrativos dando um impulso à afirmação do poder local.

A este movimento de descentralização, seguiu-se um movimento no sentido inverso desencadeado pelo regime ditatorial do Estado Novo, iniciado com o golpe militar de 28 de maio de 1926. Na sequência da centralização de poderes, plasmada na Constituição de 1933 e de acordo com o Código Administrativo de 1936 revisto em 1940, o poder local em tudo dependia do poder central e das diretivas políticas do Governo, tanto a nível económico-financeiro, como político-administrativo,

transportando para o poder central e para o Governo todas as decisões inerentes às necessidades das populações.

Citando Inês Cerca (2007), “o Estado Novo considerava que, para existir um Estado forte, era imprescindível um poder executivo igualmente forte, prevenindo-se, assim, os excessos de parlamentarismo”. (Cerca, 2007: 14)

Foi em 1974, com a revolução do 25 de abril e a consequente implantação do regime democrático, que emergiu a descentralização e a autonomia local. Contudo, não de forma imediata, pois só a 12 de dezembro de 1976, passaram a ser eleitos os órgãos autárquicos sem necessidade de homologação por parte do poder central e veio, assim, a democracia local a ser inaugurada com a realização das primeiras eleições autárquicas. (Bilhim, 2004) Em 1977, viria a ser regulamentada a definição das atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos através da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro - 1.ª Lei das Autarquias Locais, e dois anos depois, em 1979, viria a ser promulgada a Lei das Finanças Locais - Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, que marcou a origem da autonomia das autarquias.

A consciência da necessidade de descentralizar surge de forma visível na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, onde é, pela primeira vez, consagrada a descentralização administrativa (artigo 237º), instituindo uma nova estrutura de poder político, o Poder Local.

Costuma afirmar-se que uma das grandes conquistas se não mesmo a maior do 25 de abril, foi a emergência do poder local.

A Constituição introduziu profundas inovações na organização político-administrativa infra estatal, consagrando duas regiões autónomas nos arquipélagos dos Açores e da Madeira e prevendo a criação de regiões administrativas no continente, com a natureza de autarquias locais (Montalvo, 2003), a acrescer aos municípios e freguesias.

As regiões administrativas substituiriam gradualmente os distritos (artigo 291º CRP), contudo, até à data, não houve consenso entre as forças políticas, quanto à sua criação.

A par da criação das regiões administrativas, surgiu a figura de região-plano (artigo 95º CRP), cuja delimitação e regulamentação foi remetida para a lei. (Zbyszewski, 2006)

Atualmente existem 5 regiões-plano em Portugal (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) e são as respetivas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – CCDR (serviço desconcentrado do Governo com competências no âmbito do planeamento e desenvolvimento regional) que efetuam a interligação indispensável às relações com os municípios.

#### 1.1.1 O Princípio da Descentralização Administrativa

O princípio da descentralização administrativa consagrado na Constituição, veio pôr termo à completa dependência das autarquias face ao poder central. De acordo com o artigo 237º da CRP, a descentralização é um princípio orientador da organização administrativa, sendo esta organização objeto de lei especial, conforme o artigo 267º da CRP, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos nas decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.

Pode dizer-se que este princípio constitui, assim, um corolário da democracia política, porque está fundado na ideia da gestão dos assuntos pelos cidadãos, em que estes estão associados às decisões que incidem sobre a sua vida, numa forma mais direta do que estariam se os seus interesses mais imediatos estivessem confiados a entidades distantes e alheias à comunidade em causa. (Montalvo, 2003)

João Pinhal (1994), na redação dada por António Baixinho (2008), refere que “a descentralização é um processo pelo qual, através da lei, se transferem poderes de decisão, até aí pertencentes a órgãos do Estado, para os órgãos próprios de entidades independentes do Estado Central, e que no âmbito da Administração Pública assume duas formas: a descentralização funcional e a descentralização territorial. No primeiro caso, a descentralização verifica-se mais por razões de ordem técnica que política, com a transferência de certas funções da administração central para órgãos ou instituições especializadas; por outro lado, no segundo caso, verifica-

se sem qualquer dependência hierárquica dos órgãos do poder central, sendo, então, transferidas atribuições da administração central para instituições regionais ou locais, consideradas competentes e responsáveis para decidir sobre certas matérias”. (Baixinho, 2008: 5)

## 1.2 Desconcentração, Descentralização e Autonomia

### 1.2.1 Desconcentração versus Descentralização

O termo desconcentração pressupõe a existência de centralização de poderes. A administração é centralizada porque todas as decisões são tomadas pelo Estado.

Neste âmbito, António Montalvo (2003), refere que num sistema centralizado o Estado “orienta e decide em todos os domínios da vida política e administrativa, é ele que concebe e executa todas as políticas públicas necessárias à satisfação das necessidades coletivas e ao desenvolvimento da sociedade. Mas no conjunto da sociedade há problemas particulares e aspirações diversificadas. Para fazer face a estas realidades, o Estado pode desconcentrar a sua administração, criando serviços locais num certo número de circunscrições territoriais e colocando aí funcionários sujeitos às orientações e ao poder hierárquico dos dirigentes centrais, mas com algum poder de decisão delegado por estes. (...) No entanto, a administração continua centralizada.” (Montalvo, 2003: 71)

A desconcentração traduz-se numa distribuição de competências no âmbito da própria organização administrativa do Estado, dos órgãos centrais para os órgãos periféricos, dos órgãos superiores para os órgãos inferiores, entre diversos órgãos da mesma pessoa coletiva pública. Por outro lado, a descentralização cuida da distribuição de competências entre pessoas coletivas públicas diversas, atribuindo poderes a entidades infra estaduais.

Pode afirmar-se que a desconcentração assenta na base da maior eficiência na prestação dos serviços públicos. Contudo, embora a desconcentração tenha a particularidade de aproximar a administração dos cidadãos, tornando possíveis



decisões mais rápidas e facilitando também o exercício da tutela e do controlo, ela não promove a participação. Trata-se de uma medida eminentemente técnica, cuja natureza não se modifica, sendo os responsáveis nomeados para os órgãos desconcentrados, os representantes do poder central. (Pinhal, 2012)

Aludindo ao n.º 2 do artigo 267º da Constituição da República Portuguesa, as formas de descentralização e a desconcentração administrativas não se devem sobrepor à eficácia e à unidade de ação da administração.

A desconcentração manifesta-se a nível regional, nomeadamente através das Direções Regionais e das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

As autarquias locais são uma forma de exercício da atividade da administração pública através da descentralização de competências.

### 1.2.2 Descentralização e Autonomia

A descentralização administrativa supõe, por um lado, que as autarquias locais sejam administradas por representantes das populações por si escolhidos e, por outro lado, que estes representantes disponham de capacidade administrativa e financeira para gerir os assuntos próprios dessas autarquias. Deste modo, “a descentralização de competências e o desenvolvimento da autonomia local são elementos importantes no processo de reorganização política e institucional do sistema político local”. (Montalvo, 2003: 11) Só há descentralização administrativa se houver autonomia e vice-versa.

A descentralização não terá sido considerada pelo legislador constitucional como um objetivo mas um dos vários instrumentos para se atingir a autonomia (Zbyszewski, 2006).

A autonomia comporta duas ideias: “a *liberdade de fazer*, definida pelas competências que a lei atribui aos órgãos da autarquia, e a *capacidade de fazer* determinada pelos recursos financeiros, humanos e organizacionais da autarquia e pelo seu poder regulamentar”. (Montalvo, 2003: 72)

A própria Constituição da República Portuguesa de 1976 consagra, como princípios fundamentais, os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública (artigo 6º). Remete-nos, depois, no seu artigo 237º, para o princípio da descentralização administrativa e, no artigo 238º, para o princípio da autonomia financeira das autarquias locais, onde é reconhecida às autarquias locais a titularidade de património e finanças próprios, e consagrada a possibilidade de as autarquias poderem exercer poderes tributários. A autonomia (administrativa) das autarquias locais é reafirmada no artigo 242º da CRP, onde é prevista a limitação do poder tutelar à simples verificação do cumprimento da lei por parte das autarquias.

Em junho de 1985 foi aprovada no seio do Conselho da Europa, e no âmbito dos trabalhos do Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPLRE) – à época denominado Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa, designação que abandonou em 1994 – a Carta Europeia da Autonomia Local. (Rebelo, 2007). Segundo a Carta (artigo 3º), “entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações uma parte importante dos assuntos públicos”.

A “parte importante dos assuntos públicos” que às autarquias locais deve caber, remete-nos para o princípio da subsidiariedade, consagrado, tanto no n.º 1 do artigo 6º da CRP, como no n.º 3 do artigo 4º da Carta. Neste último, é mencionado que é às autoridades mais próximas dos cidadãos a quem deve incumbir, de preferência, o exercício das responsabilidades públicas, tendo em conta a sua eficácia e a sua economia. Entende-se que, deste modo, o que puder ser eficazmente decidido e executado pelas autarquias locais não deve ser atribuído ao Estado.

É de salientar a importância do poder autárquico pois, como refere Bilhim (2004), atualmente “as autarquias locais em Portugal gozam de um poder reivindicativo junto do Governo central e de capacidade de intervenção como nunca tiveram na história do municipalismo no nosso país. Esta onda de descentralização de responsabilidades e financiamentos para as autarquias é claramente um aspeto

positivo que não pode deixar de ser realçado. As comunidades locais vivem a ideia de deterem nas suas mãos os seus destinos” (Bilhim, 2004: 42), pelo que pode dizer-se que o poder autárquico é sólido e consistente e expresso na vontade das comunidades.

O termo ‘local’ pressupõe, portanto, a ideia de democracia participativa, levando a um maior envolvimento dos indivíduos, num esforço comum com vista ao desenvolvimento. Entende-se, assim, por Poder Local, “o poder da comunidade local, que será tanto maior quanto mais forte for a capacidade das organizações locais para se assumirem como poderes locais difusos na sociedade, capazes de realizarem um projeto próprio e colaborantes entre si e com as autoridades político-administrativas locais no processo de desenvolvimento local, sem embargo da assunção livre de posições próprias”. (Pinhal, 2012: 71) Pode afirmar-se que “o poder local acrescenta poder ao poder autárquico, ou seja, ao poder exercido pelos órgãos das autarquias locais e dá às comunidades um maior peso face, por exemplo, ao Estado”. (idem)

Segundo João Paulo Zbyszewski (2006), os termos Poder Local e Autarquias Locais são próximos, contudo o primeiro é mais vasto e transcende a realidade jurídico-administrativa para entrar no campo da ciência política. Refere ainda que, o termo Poder Local é muitas vezes utilizado pela necessidade de encontrar o contraponto de um outro termo – o Poder Central. (Zbyszewski, 2006) Por um lado, no Poder Central definem-se os símbolos, valores e crenças que “governam a sociedade” e, por outro, no Poder Local está o poder exterior a esse centro, constituído pela população que se encontra mais ou menos distanciada daquele.

### 1.3 As Autarquias Locais

#### 1.3.1 Conceito e caracterização

Constituídas por quatro elementos – território, população, interesses próprios e órgãos representativos – as autarquias locais são, segundo a Constituição da República Portuguesa (artigo 235º, n.º 2), “pessoas coletivas territoriais dotadas de

órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

Conforme o artigo 236º da CRP, no território continental, as autarquias locais são constituídas por freguesias, municípios e regiões administrativas e nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira apenas pelas duas primeiras. Como abordado anteriormente, as regiões administrativas, cuja previsão constitucional data de 1976, nunca foram implementadas.

Atualmente, existem em Portugal 308 municípios, dos quais 278 no Continente, 11 na Região Autónoma da Madeira e 19 na Região Autónoma dos Açores, e 3091 freguesias, das quais 2882 no Continente, 54 na Região Autónoma da Madeira e 155 na Região Autónoma dos Açores.

A par dos municípios e das freguesias, a CRP, no n.º 3 do artigo 236º, prevê a existência de outras formas de organização territorial autárquica nas grandes áreas urbanas e nas ilhas. Neste âmbito, e consideradas indispensáveis à prossecução do desenvolvimento local, foram criados por lei: os Gabinetes de Apoio Técnico (GAT), direcionados para os agrupamentos de municípios; as associações de municípios, com vista à realização de interesses específicos comuns dos municípios associados em diversas áreas de intervenção; as associações de freguesias, que também têm por fim a realização de quaisquer interesses no âmbito das atribuições e competências próprias das freguesias associadas; as áreas metropolitanas, com a finalidade de articular investimentos de interesse supramunicipal e coordenar as atuações entre municípios e a administração central; e as empresas locais, para exploração de atividades que prossigam fins de reconhecido interesse público.

### 1.3.2 As Atribuições das Autarquias Locais e as Competências dos seus Órgãos

O quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos das autarquias locais consta na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e ainda na Lei n.º

169/99, de 18 de setembro, com as posteriores alterações, nas partes não revogadas pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

As atribuições das autarquias locais, estando associadas à satisfação das necessidades das comunidades locais, respeitam, essencialmente, ao desenvolvimento socioeconómico, ao ordenamento do território, ao ambiente e saneamento básico, à saúde, à ação social, à habitação, à educação, à cultura, tempos livres e desporto e à proteção da comunidade.

Na prossecução das suas atribuições, as autarquias (região, município e freguesia) dispõem, assim, de órgãos (executivo e deliberativo), nos termos do artigo 239º da CRP, com poderes próprios, as competências.

Segundo Caupers (1999), “as atribuições são os fins que a lei comete às pessoas coletivas públicas, que justificam a sua existência; competências são os poderes jurídicos de que os órgãos de uma pessoa coletiva pública dispõem para prosseguirem as atribuições desta”, e acrescenta ainda outro conceito, as missões, que “são tarefas desenvolvidas pelos diversos serviços públicos.” (Caupers, 1999: 274)

O órgão deliberativo do município é a Assembleia Municipal, a quem compete, entre outras funções, acompanhar e fiscalizar a atividade da Câmara Municipal, pronunciar-se sobre as matérias de interesse para a autarquia, discutir e aprovar as opções do plano e orçamento municipais, bem como o relatório e as contas de gestão da Câmara Municipal. A Câmara Municipal, constituída pelo Presidente da Câmara e pelos vereadores, é o órgão executivo, a quem compete executar as políticas municipais nos domínios das suas atribuições.

Tendo em vista a maior eficácia e eficiência na concretização das atribuições e competências das pessoas coletivas públicas, a delegação de poderes é um instrumento técnico frequentemente utilizado. Como refere Caupers (1999), “do ponto de vista do direito administrativo, a delegação de poderes (ou de competências) é o ato pelo qual um órgão da Administração Pública normalmente competente em determinada matéria e devidamente habilitado por lei possibilita que

outro órgão ou agente pratiquem atos administrativos sobre a mesma matéria – cfr. artigo 35º, n.º1, do CPA”. (Caupers, 1999: 279)

A freguesia tem, também, um órgão deliberativo, a Assembleia de Freguesia, e um órgão executivo, a Junta de Freguesia.

Quanto às Regiões Administrativas, se vierem a ser constituídas, disporão de uma Assembleia Regional e de uma Junta Regional, que serão os órgãos deliberativo e executivo, respetivamente.

### 1.3.3 A Autonomia Administrativa, Patrimonial e Financeira

#### **Autonomia Administrativa**

Relacionados com a autonomia da coordenação local, a Constituição da República Portuguesa estabelece quatro princípios básicos: a autonomia do poder local (artigo 235º), património e finanças próprios (artigo 238º), poder regulamentar próprio (artigo 241º) e os órgãos representativos (artigo 235º), deliberativos e executivos (artigo 239º), próprios, com poderes definidos na lei, que exercem o poder local como parte da organização democrática do Estado (artigo 235º).

A autonomia (administrativa) das autarquias locais é reafirmada no artigo 242º da CRP, no entanto, a CRP também impõe limites a esta autonomia.

O primeiro limite é de ordem territorial: as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais, portanto, a respetiva competência regulamentar própria há-de situar-se nos limites da sua configuração geográfica.

Outra limitação ao poder regulamentar próprio está inerente à definição constitucional dos objetivos das autarquias locais: a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

O poder regulamentar conferido às autarquias é talvez um dos aspetos mais relevantes da autonomia local. É com este poder que as autarquias podem intervir nos diversos campos de atuação, completando as diretrizes emanadas pelo poder central, ou mesmo instituir diretrizes específicas destinadas a regulamentar as particularidades dos concelhos. (Nicolau et al, 2003)

### **Autonomia Patrimonial e Financeira**

As finanças locais sofreram profundas alterações desde a revolução de abril de 1974. Até então, o sistema financeiro autárquico caracterizava-se por uma forte centralização das decisões e meios financeiros.

A Constituição de 1976, no seu artigo 238º, prevê um regime de finanças locais que terá como objetivo assegurar uma justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.

A partir de 1976, as autarquias ficaram aptas a elaborar orçamentos e planos de atividade próprios, a terem capacidade de iniciativa em determinados domínios sem ser necessária a aprovação posterior por parte da administração central, cessando, também, as funções de inspeção desempenhadas pelo Ministério do Interior e das Finanças sobre estes órgãos autárquicos. (Cerca, 2007)

O novo regime de financiamento dos municípios veio a ser concretizado através da publicação da Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro (Lei das Finanças Locais), que, tendo já sofrido várias alterações, veio alterar profundamente o sistema de relações, a nível financeiro, entre as autarquias e a administração central. Nesta Lei, estabeleceram-se normas que passaram a reger as transferências de recursos financeiros da administração central para os municípios e, também, as receitas próprias dos municípios, nomeadamente impostos locais, taxas e participação no produto global de alguns impostos do Estado. (Nicolau et al, 2003)

A atual Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, é o documento central da atividade financeira das autarquias locais, estabelecendo o seu regime financeiro, definindo: a autonomia financeira das autarquias; os princípios e regras

de organização de orçamentos e contas e sua fiscalização; os tipos de receitas municipais; os critérios de cálculo e de distribuição das transferências do Orçamento de Estado; e a tutela inspetiva, como a única forma de tutela do governo sobre as autarquias.

A mesma Lei refere que a autonomia financeira assenta: no poder de elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais; no poder de elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas; de gerir o seu próprio património, bem como aquele que lhes seja afeto; de exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam atribuídos; de liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes forem destinadas; ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas, e no poder de aceder ao crédito, nas situações previstas na lei.

“A autonomia financeira implica independência quanto à origem das receitas, e simultaneamente liberdade quanto ao destino das mesmas.” (Rebelo, 2007: 97) Contudo, a atividade financeira das autarquias locais deverá desenvolver-se com respeito pelos seguintes princípios, entre outros, previstos no artigo 3º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro:

- Princípio da estabilidade orçamental – pressupõe a sustentabilidade financeira das autarquias locais pelo que estas não poderão assumir compromissos que coloquem em causa a estabilidade orçamental;
- Princípio da equidade intergeracional – diz respeito à equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual. A contração de empréstimos deverá ser exemplo de apreciação face a este princípio;
- Princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais – visa repartir os recursos públicos de forma justa de acordo com as atribuições e competências de cada nível de administração pública (Administração Local, Administração Regional, Administração Central e Segurança Social), verificando-se, assim, o equilíbrio financeiro vertical. E pretende promover a correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau, originando o equilíbrio financeiro horizontal.



## **Capítulo II – A questão das Finanças Públicas Locais**

### **2.1 Os Recursos das Autarquias Locais**

Os recursos autárquicos encontram-se definidos na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, Lei das Finanças Locais (LFL).

As receitas próprias dos municípios correspondem, essencialmente, a:

- Receita fiscal:
  - Impostos sobre propriedades: imposto municipal sobre imóveis (IMI) – 99% da receita de IMI sobre prédios urbanos; imposto municipal sobre a transmissão onerosa de imóveis (IMT); imposto único de circulação (IUC);
  - Impostos sobre rendimentos de empresas: derramas – até 1,5% sobre o lucro tributável;
- Venda de bens e serviços: taxas; alienações de bens próprios.

Para além das receitas próprias, os municípios dispõem das transferências da administração central a título de participação nos impostos do Estado (IRS, IRC e IVA) e no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a administração central e Local, obtidas através do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) - repartido em igual percentagem (50%) pelo Fundo Geral Municipal (FGM) e pelo Fundo de Coesão Municipal (FCM) -, e através do Fundo Social Municipal (FSM).

O FGM visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições e o FCM visa reforçar a coesão municipal, fomentando a correção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos.

O FSM constitui uma transferência consignada ao financiamento de despesas relativas a atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na ação social.

Os municípios podem ainda aceder a fundos comunitários e recorrer à contração de empréstimos de curto, médio e longo prazo, junto da banca.

De acordo com o seguinte gráfico (gráfico 1), e a partir da análise global das receitas de 2013 de todos os municípios portugueses, é possível constatar que a maior fonte de financiamento dos municípios corresponde às suas receitas próprias, com um peso de 47%.

As receitas provenientes dos fundos municipais, que correspondem às transferências provenientes da administração central, constituem a segunda maior fonte de receita, com um peso de 34%. Os fundos comunitários e o recurso ao crédito apresentam valores semelhantes, que rondam os 9% e 10%, respetivamente.

**Estrutura das Receitas Municipais de 2013**

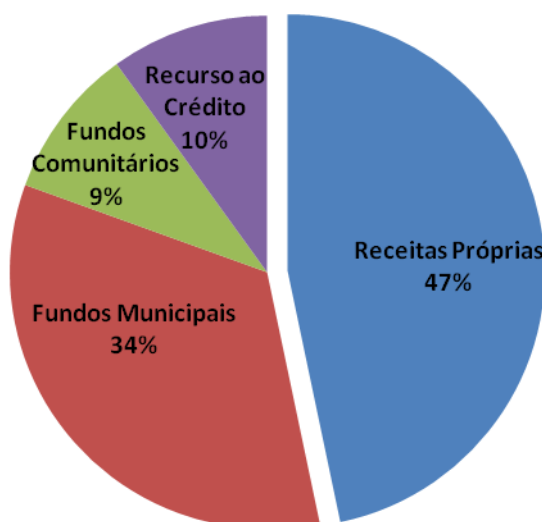


Gráfico 1 - Estrutura das receitas municipais. Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal Autárquico acedido a 06/11/2014.

As receitas das freguesias figuram no artigo 23º da LFL e respeitam, entre outras, a:

- Impostos sobre bens imóveis: imposto municipal sobre imóveis (IMI) – sobre prédios rústicos e 1% da receita de IMI sobre prédios urbanos;
- Venda de bens e serviços: taxas; alienações de bens próprios;
- Rendimento de mercados e cemitérios das freguesias;

- Empréstimos de curto prazo.

As transferências obtidas através do Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), constituem a receita proveniente da administração central, por via da participação nos impostos do Estado.

As freguesias recebem, também, verbas destinadas a cobrir encargos com a delegação de competências efetuada pelos municípios.

### 2.1.1 O Recurso ao Crédito

Um dos mecanismos de financiamento das autarquias locais consubstancia-se no recurso ao crédito bancário. No entanto, as restrições transpostas, em cada ano económico, para o Orçamento de Estado sobrepõem-se à própria Lei que estabelece o regime financeiro das autarquias, com evidentes consequências, no que se refere ao controlo e limitação do acesso ao crédito.

De acordo com as disposições conjugadas dos artigos 48º ao 51º da Lei das Finanças Locais, todos os municípios podem aceder ao crédito, de acordo com o seguinte:

PRAZOS DE EMPRÉSTIMO	MATURIDADE	FINALIDADE
CURTO PRAZO	Máximo de 1 ano, até ao final do exercício económico em que foram contratados.	Ocorrer a dificuldades de tesouraria.
MÉDIO PRAZO	Superior a 1 ano, não podendo exceder a vida útil do investimento, nem ultrapassar o prazo de 20 anos.	Aplicação em investimentos ou proceder à recuperação financeira municipal.
LONGO PRAZO		

Quadro 1 - Recurso ao crédito. Fonte: elaboração própria.

Dentro dos limites impostos pelo artigo 52º da Lei das Finanças Locais, e pelo artigo 87º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com última redação em vigor dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, Lei do Enquadramento Orçamental, verifica-se que a dívida total do município não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

Para efeitos de apuramento do montante da dívida total é necessário ter em conta não só o município mas, também, todo o perímetro de consolidação.

De acordo com o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2013, 21 municípios apresentavam em 2013 montantes de dívida total muito acima dos limites, nomeadamente 2,25 vezes e 3 vezes a receita média líquida cobrada nos últimos 3 anos, quando o limite é 1,5 vezes (apontando para eventuais situações que obrigariam ao saneamento financeiro). Contudo, desde 2009 que o peso do endividamento líquido dos municípios portugueses tem vindo a descer em relação ao limite autorizado, afastando-se deste sobretudo em 2012 e 2013. Trata-se de uma recuperação financeira, notável no universo dos 308 municípios.

Os municípios devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, nos termos do artigo 58º da LFL, que não exceda o prazo de 14 anos e o período de carência de um ano. E são obrigados a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal, sempre que se encontrem em situação de rutura financeira, com recurso ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), de acordo com o exposto nos artigos 61º ao 64º da LFL.

O gráfico seguinte (gráfico 2) mostra a evolução do recurso a novos empréstimos de médio e longo prazo, verificando-se que houve uma redução considerável de recurso a novos empréstimos em 2012 face a 2011. A contração de novos empréstimos aumentou em 2013 face a 2012, contudo há que salientar que 234

municípios não recorreram a empréstimos de médio e longo prazo no ano de 2013, tendo este valor vindo a aumentar desde 2009, provavelmente devido às restrições impostas pela legislação.



Gráfico 2 - Evolução do recurso a novos empréstimos M/L prazo. Fonte: elaboração própria com dados extraídos do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2013.

As freguesias podem contrair empréstimos de curto prazo, a fim de ocorrer a dificuldades de tesouraria, de acordo com o previsto no artigo 55º da LFL, não podendo o seu montante exceder 10% do Fundo de Financiamento de Freguesias respetivo.

## 2.2 As Despesas das Autarquias Locais

Para prosseguir com o cumprimento das suas atribuições, já elencadas anteriormente, as autarquias locais incorrem em vários tipos de despesa, pelo que se considera importante fazer um abordagem sobre as mesmas, no sentido, também, de verificar qual a sua distribuição em termos percentuais. Esta análise será feita sobre as despesas municipais.

Da análise global das despesas de 2013 de todos os municípios portugueses, e de acordo com o seguinte gráfico (gráfico 3), é possível constatar que a despesa com o pessoal tem o maior peso (29%) no total da despesa, seguida da despesa com a

aquisição de bens e serviços, com o peso de 27%. O investimento dos municípios representou 21% da despesa total.

As despesas relacionadas com o serviço da dívida, composto por encargos financeiros e passivo financeiro, e com as transferências e subsídios, apresentam valores semelhantes, que rondam os 10% e 11%, respetivamente, seguidas de outras despesas, que inclui ativos financeiros, com o peso de 2%.

### **Estrutura das Despesas Municipais de 2013**

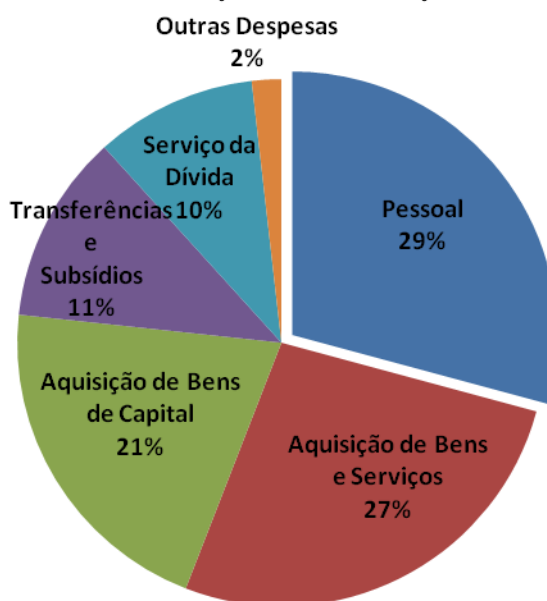


Gráfico 3 - Estrutura das despesas municipais de 2013. Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal Autárquico acedido a 06/11/2014.

#### **2.2.1 A Contratação Pública**

No âmbito da realização da despesa, considera-se pertinente fazer uma breve abordagem sobre a contratação pública.

A contratação pública está prevista no D.L. n.º 18/2008 de 29 de janeiro, Código dos Contratos Públicos, e de acordo com o artigo 16º deste diploma, pode adotar um dos seguintes procedimentos:

- Ajuste direto;

- Concurso público;
- Concurso limitado por prévia qualificação;
- Procedimento de negociação;
- Diálogo concorrencial.

O ajuste direto poderá assumir a forma de regime simplificado ou regime geral, este último no caso do preço contratual ser superior a 5.000€.

O concurso público obriga à sua publicitação do *Diário da República*. Posteriormente, essa publicação poderá ser feita em plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante.

A decisão da escolha do procedimento de formação de contratos deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar.

### 2.3 O Orçamento

O orçamento de uma entidade é a parte de um plano financeiro estratégico que compreende a previsão de receitas e despesas futuras num determinado período (geralmente anual).

O orçamento de cada autarquia deve ser elaborado de acordo com os respetivos princípios orçamentais e regras previsionais, previstos em vários diplomas, nomeadamente: no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais - POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, com a última redação em vigor; na Lei das Finanças Locais; e na Lei do Enquadramento Orçamental. Destacam-se, seguidamente, alguns desses princípios e regras.

Cumprindo o princípio do Equilíbrio Orçamental, o orçamento deve evidenciar os recursos que a autarquia pretende utilizar a fim de cobrir todas as despesas previstas.

A receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo. O montante das amortizações médias de empréstimos corresponde à divisão do capital em dívida pelo número de anos de vida útil remanescente desses contratos.

Os orçamentos são anuais e, de acordo com a regra da anualidade e plurianualidade, são enquadrados num quadro plurianual de programação orçamental (geralmente a quatro anos), tendo em conta as projeções macroeconómicas, que servem de base ao Orçamento do Estado.

De acordo com a regra orçamental da não consignação, não pode afetar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas, exceto no que diz respeito a receitas provenientes de: fundos comunitários, Fundo Social Municipal, cooperação técnica e financeira, empréstimos a médio e longo prazo para aplicação em investimento ou contraídos no âmbito de mecanismos de recuperação financeira e receitas provenientes dos preços cobrados por atividades realizadas em articulação com empresas concessionárias.

O orçamento deve justificar a necessidade de realização das despesas nele previstas, com base no processo de orçamentação de base zero, de acordo com o artigo 21º-A da Lei do Enquadramento Orçamental.

## 2.4 O Regime de Tutela das Autarquias Locais

Conforme referido anteriormente, o artigo 242º da CRP prevê a limitação do poder tutelar sobre as autarquias locais, à simples verificação do cumprimento da lei (tutela administrativa) por parte dos órgãos autárquicos, sendo assim defendida a autonomia que as caracteriza. O poder de tutela é exercido pelo Governo nos termos da alínea d) do artigo 199º da CRP.



Deste modo, as autarquias locais devem remeter a documentação financeira à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), para efeitos de análise global da situação financeira destas, conforme o previsto no artigo 78º da Lei das Finanças Locais, não obstante a revisão legal das contas, efetuada por um auditor externo, prevista no artigo 77º da mesma lei.

Ainda relativamente à tutela administrativa, e no âmbito das suas atribuições e competências, poderão ser promovidas inspeções às autarquias locais, quer pela Inspeção-Geral de Finanças quer pelo Tribunal de Contas, no que respeita à gestão patrimonial e financeira.

A tutela jurisdicional é exercida pelos tribunais, “cabendo ao Tribunal de Contas a fiscalização da legalidade e da cobertura orçamental dos documentos geradores de despesas ou representativos das responsabilidades financeiras, diretas ou indiretas, e o julgamento das contas”, que se designa por fiscalização sucessiva. A fiscalização prévia, como instrumento de controlo, “tem lugar nos contratos das autarquias locais que, por lei, são submetidos a vistos do Tribunal de Contas”. (Bilhim, 2004: 13)

## 2.5 A Contabilidade das Autarquias Locais

O sistema contabilístico das Autarquias Locais está previsto no Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, com a última redação em vigor, que aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais – POCAL, sendo a sua aplicação obrigatória a todas as autarquias locais e entidades equiparadas.

De acordo com o n.º 2 do artigo 2º do POCAL, são entidades equiparadas a autarquias locais as áreas metropolitanas, as assembleias distritais, as associações de freguesias e de municípios de direito público, bem como as entidades que, por lei, estão sujeitas ao regime de contabilidade das autarquias locais.

O POCAL obriga à implementação de três subsistemas contabilísticos: orçamental, patrimonial e de custos. A integração destes subsistemas tem como objetivo proporcionar uma contabilidade adequada à gestão pública, através da obtenção de informação útil à gestão, constituindo, assim, um importante instrumento de apoio às autarquias locais.

Na Contabilidade Orçamental, efetuam-se os registos contabilísticos relativos à abertura, modificações, execução e encerramento do orçamento, o que se por um lado permite o cumprimento de um requisito legal, por outro, auxilia o acompanhamento e a gestão do orçamento por classificação económica.

A Contabilidade Patrimonial, através dos registos contabilísticos dos factos patrimoniais ocorridos, permite calcular os Fundos Próprios e comparar proveitos com custos apurando resultados.

A Contabilidade de Custos, focalizada na valorização dos processos internos, apura o custo por função, bens e serviços. (Teixeira, Mata, Teixeira & Pardal, 2011)

Com o POCAL foi introduzido, o método contabilístico de registo digráfico ou de “partidas dobradas”, que veio substituir o método anteriormente utilizado, de registo unigráfico. O método digráfico prevê para a contabilização do mesmo facto patrimonial a variação de contas em sentidos contrários, mas num mesmo montante.

O POCAL prevê, também, três classificadores de despesas/receitas:

- Funcional – este classificador encontra-se dividido em três níveis de discriminação da despesa, sendo o primeiro dígito para definir a função ou o grande objetivo geral, o segundo para definir as subfunções ou a identificação dos meios afetos à prossecução dos grandes objetivos gerais e o terceiro dígito para especificar a forma de executar as funções. O terceiro dígito poderá ser desagregado, conforme as conveniências na gestão do município;

## Classificador Funcional

Código	Designação das rubricas	Código	Designação das rubricas
1	Funções gerais	2.4.5	Resíduos sólidos
1.1.0	Serviços gerais de administração pública	2.4.6	Proteção do meio ambiente e conservação da natureza
1.1.1	Administração geral	2.5.0	Serviços culturais, recreativos e religiosos
1.2.0	Segurança e ordem públicas	2.5.1	Cultura
1.2.1	Proteção civil e luta contra incêndios	2.5.2	Desporto, recreio e lazer
1.2.2	Polícia municipal	2.5.3	Outras atividades cívicas e religiosas
2	Funções Sociais	3	Funções Económicas
2.1.0	Educação	3.1.0	Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca
2.1.1	Ensino não superior	3.2.0	Indústria e energia
2.1.2	Serviços auxiliares de ensino	3.3.0	Transportes e comunicações
2.2.0	Saúde	3.3.1	Transportes rodoviários
2.2.1	Serviços individuais de saúde	3.3.2	Transportes aéreos
2.3.0	Segurança e ação sociais	3.3.3	Transportes fluviais
2.3.1	Segurança social	3.4.0	Comércio e turismo
2.3.2	Ação social	3.4.1	Mercados e feiras
2.4.0	Habitação e serviços coletivos	3.4.2	Turismo
2.4.1	Habitação	3.5.0	Outras funções económicas
2.4.2	Ordenamento do território	4	Outras funções
2.4.3	Saneamento	4.1.0	Operações da dívida autárquica
2.4.4	Abastecimento de água	4.2.0	Transferências entre administrações
		4.3.0	Diversas não especificadas

Quadro 2 - Classificador funcional.

Fonte: POCAL. p. 40.

- Económico- classifica as receitas e as despesas em correntes, que dizem respeito ao funcionamento e, deste modo, revestem o carácter de regularidade, e de capital, que estão relacionadas com o investimento e, portanto, contribuem para aumentar o património da entidade. Esta classificação é subdividida em quatro grupos: capítulo, grupo, artigo e número. Dada a extensão do classificador económico, apresenta-se seguidamente um quadro resumo, tendo como base o D.L. n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, apenas com a identificação dos capítulos.

## Classificador Económico

RECEITA		DESPESA	
Capítulo	Rubrica	Capítulo	Rubrica
	Receitas Correntes		Despesas Correntes
01	Impostos Diretos	01	Despesas com o Pessoal
02	Impostos Indiretos	02	Aquisição de Bens e Serviços
03	Contribuições para a segurança social, a Caixa Geral de Aposentações e a ADSE	03	Juros e Outros Encargos
04	Taxas, Multas e Outras Penalidades	04	Transferências Correntes
05	Rendimentos da Propriedade	05	Subsídios
06	Transferências Correntes	06	Outras Despesas Correntes
07	Venda de Bens e Serviços Correntes		
08	Outras Receitas Correntes		
	Receitas de Capital		Despesas de Capital
09	Venda de Bens de Investimento	07	Aquisição de Bens de Capital
10	Transferências de Capital	08	Transferências de Capital
11	Ativos Financeiros	09	Ativos Financeiros
12	Passivos Financeiros	10	Passivos Financeiros
13	Outras Receitas de Capital	11	Outras Despesas de Capital
14	Recursos próprios comunitários		
	Outras Receitas		Outras Despesas
15	Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	12	Operações Extraorçamentais
16	Saldo da Gerência Anterior		
17	Operações Extraorçamentais		

Quadro 3 - Classificador económico. Fonte: elaboração própria com dados extraídos do D.L. n.º 26/2002 de 14 de fevereiro, anexo 1.

- Orçamental e Patrimonial – estes classificadores integram as classes de 1 a 5, respeitantes às contas do balanço, as classes 6, 7 e 8, às contas de resultados e a classe 0, às contas do controlo orçamental e de ordem.

**Classificador Patrimonial** - dada a sua extensão, apresentam-se as contas principais. Estas contas serão desagregadas de acordo com a classificação patrimonial em vigor para as Autarquias Locais.

CLASSE	CONTA
1	Disponibilidades
2	Terceiros
3	Existências
4	Imobilizações
5	Fundo patrimonial
6	Custos e perdas
7	Proveitos e ganhos
8	Resultados

Quadro 4 - Classificador patrimonial. Fonte: elaboração própria com dados extraídos do POCAL. pp. 45-56.

### Classificador Orçamental

Classe 0 – Contas do controlo orçamental e de ordem

01 Orçamento – Exercício Corrente			
02 Despesas	021 Dotações Iniciais 022 Modificações Orçamentais  023 Dotações Disponíveis 026 Cabimentos 027 Compromissos	0221 Transferências de Dotações	02211 Reforços 02212 Anulações
03 Receitas	031 Previsões Iniciais 032 Revisões de Previsões		

		0321 Reforços	03211 Utilização do saldo de gerência
	034 Previsões Corrigidas	0322 Anulações	
04 Orçamento – Exercícios Futuros	041 Exercício (n+1) 042 Exercício (n+2) 043 Exercício (n+3) 044 Exercícios seguintes		
05 Compromissos – Exercícios Futuros	051 Exercício (n+1) 052 Exercício (n+2) 053 Exercício (n+3) 054 Exercícios seguintes		
09 Contas de Ordem			

Quadro 5 - Classificador orçamental. Fonte: elaboração própria com dados extraídos do POCAL.p.45.

As contas da classe 0, à exceção das contas 03211 e 09, serão desagregadas de acordo com a classificação económica em vigor para as receitas e despesas das Autarquias Locais.

### 2.5.1 A Contabilidade Orçamental

A contabilidade orçamental é baseada no princípio de caixa (cash basis), que permite o registo de recebimentos e pagamentos com base num orçamento previsional. Tem, todavia, subjacente uma base de caixa modificada (modified cash basis), uma vez que se registam também os compromissos assumidos pela Autarquia, quer respeitem a esse exercício, quer respeitem a exercícios anteriores mas pendentes ou ainda assumidos diretamente para exercícios futuros.

Neste subsistema é utilizada a classe 0, para contas de controlo orçamental e de ordem.

A movimentação das contas da classe 0 está relacionada com:

- Operações de Gestão de Créditos e Previsões Orçamentais:
    - Abertura/aprovação do Orçamento da Receita e da Despesa;
    - Modificações orçamentais (alterações e revisões orçamentais);
  - Operações/Fases da Execução Orçamental:
    - Quanto à Despesa:
      - Cabimento – o processo de realização de qualquer despesa inicia-se por esta fase que corresponde à cativação de determinada verba, de montante certo ou estimado;
      - Compromisso – esta fase corresponde à assunção da responsabilidade perante terceiros de realizar determinada despesa. Corresponde, regra geral, à fase da adjudicação do fornecimento dos bens ou da prestação dos serviços.
- Nota: De acordo com o n.º 1 do artigo 5º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, não podem ser assumidos compromissos que excedam os fundos disponíveis (verbas disponíveis a muito curto prazo).

As fases de execução orçamental: da despesa - lançamento da obrigação; processamento/ liquidação; pagamento; e da receita - lançamento do direito; liquidação; recebimento, não são contabilizadas na classe 0, mas sim nas classes 1 a 4, 6 e 7.

É utilizado, também, o classificador económico, que define a estrutura económica das receitas e despesas a utilizar pelas autarquias locais, na preparação dos documentos previsionais.

Os documentos previsionais são de enorme relevância como instrumentos de apoio à gestão das autarquias locais e espelham as opções estratégicas destas, estando relacionados com a vertente orçamental, e são os seguintes: o mapa das Grandes Opções do Plano (GOP) e o Orçamento. A articulação entre as GOP e o Orçamento é um ponto fundamental a ter em conta no processo de planeamento.

As GOP constituem um documento fundamental em termos de desenvolvimento estratégico das Autarquias e incluem o Plano Plurianual de Investimentos (PPI) e o Plano de Atividades Municipal (PAM), que espelha as atividades mais relevantes a desenvolver.

No Orçamento são previstas todas as receitas que as Autarquias Locais pretendem arrecadar e as despesas que pretendem realizar num ano civil, e são integrados os seguintes mapas:

- Mapa resumo das receitas e despesas; e
- Mapa das receitas e despesas, desagregado segundo a classificação económica.

O acompanhamento da execução orçamental é realizado com recurso aos seguintes mapas:

- Mapa de Controlo Orçamental da Receita – tem como finalidade permitir o controlo da execução orçamental da receita durante o exercício. Faculta informação sobre: Previsões Corrigidas; Receitas por Cobrar no Início do Ano; Receitas Liquidadas; Liquidações Anuladas; Receitas Cobradas Brutas; Reembolsos e Restituições; Receitas Cobradas Líquidas; Receitas Por Cobrar no Final do Ano e Grau de Execução Orçamental das Receitas;
- Mapa de Controlo Orçamental da Despesa – tem como finalidade permitir o controlo da execução orçamental da despesa durante o exercício. Faculta informação sobre: Dotações Corrigidas; Compromissos assumidos; Despesas pagas; Dotação não comprometida; Compromissos por pagar; Grau de Execução Orçamental das Despesas;
- Mapa de Fluxos de Caixa – tem como finalidade registar os recebimentos e pagamentos ocorridos no exercício, quer se reportem a execução orçamental quer a operações extraorçamentais. Faculta informação sobre: recebimentos e pagamentos por natureza, de acordo com a natureza orçamental; saldos da gerência anterior e para as gerências seguintes;
- Mapa de Execução Anual do PPI – tem como finalidade permitir o controlo da execução anual do plano plurianual de investimentos. Faculta informação sobre: a caracterização dos programas e projetos/ações de investimento; os montantes previstos para o exercício corrente e futuros; a execução financeira dos exercícios anteriores e corrente; o nível de execução do financiamento anual e o nível de execução do financiamento global.

É suscetível a ocorrência de alterações e revisões orçamentais. Na sequência de uma alteração orçamental, como contrapartida do reforço de determinada(s)



rubrica(s) do Orçamento da Despesa, dá-se a diminuição de determinada(s) rubrica(s) desse mesmo Orçamento, mantendo o seu equilíbrio. No caso da revisão orçamental, como contrapartida do reforço de determinada(s) rubrica(s) do Orçamento da Despesa, que aumentará o seu valor total, temos o aumento de determinada rubrica do Orçamento da Receita, aumentando o seu valor total e mantendo o seu equilíbrio.

De acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 33º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, compete à Câmara Municipal elaborar e submeter a aprovação da Assembleia Municipal as propostas de revisões orçamentais. Conforme a alínea d) do n.º 1 do mesmo artigo, compete à Câmara Municipal aprovar as alterações orçamentais.

#### 2.5.2 A Contabilidade Patrimonial

A contabilidade patrimonial é elaborada na base do acréscimo (accrual basis), onde se registam todos os acontecimentos que implicam uma alteração, em termos quantitativos ou qualitativos, do património da autarquia obtendo-se, deste modo, informação da situação patrimonial e financeira, bem como do desempenho económico dessa autarquia.

A contabilidade patrimonial integra, portanto, o classificador patrimonial, ou seja, as classes de 1 a 8, utilizando as mesmas como contas do Balanço (1 a 5) e da Demonstração de Resultados por Natureza (6 a 8), principais mapas deste subsistema contabilístico.

Numa entidade, o Balanço é o mapa financeiro mais importante e mais analisado pelos diferentes utilizadores de informação contabilística. O Balanço expressa a situação patrimonial da entidade. Os seus elementos patrimoniais são agrupados em três massas patrimoniais gerais: Ativo (bens e direitos), Passivo (obrigações) e Capital Próprio. O Capital Próprio (valor patrimonial) obtém-se através da diferença entre o Ativo e o Passivo.

O Património é, assim, o conjunto de elementos (bens, direitos e obrigações) pertencentes a determinada organização e que são por ela utilizados no exercício da sua atividade.

A Demonstração de Resultados por natureza é um mapa financeiro que apresenta os resultados económicos das operações de uma entidade, durante um determinado período de tempo. Esta demonstração evidencia os custos e perdas e os proveitos e os ganhos atendendo à natureza e dá a conhecer os resultados:

- Operacionais;
- Financeiros;
- Correntes (operacionais + financeiros);
- Extraordinários;
- Antes de impostos;
- Líquido do exercício.

Os Anexos às Demonstrações Financeiras visam facultar aos órgãos autárquicos a informação necessária ao exercício das suas competências, permitindo uma adequada compreensão das situações expressas nas demonstrações financeiras ou de outras situações que, não tendo reflexo nessas demonstrações, são úteis para uma melhor avaliação do seu conteúdo.

O Anexo compreende três partes distintas:

- Caracterização da Entidade;
- Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados;
- Notas sobre o Processo Orçamental e Respetiva Execução.

### 2.5.3 A Contabilidade de Custos

Com a implementação da contabilidade de custos é obtida informação sobre o custo por funções, por bens e por serviços, a partir de vários mapas cujos modelos são definidos no POCAL (e.g. mapas de custos de materiais, mão de obra, máquinas e

viaturas, custos diretos e custos indiretos), fornecendo, assim, informação para o controlo de gestão e tomada de decisão.

Entendem-se por custos os consumos ou utilizações de determinados elementos. O custo das funções, dos bens e dos serviços corresponde aos respetivos custos diretos e indiretos relacionados com a produção, distribuição, administração geral e financeiros. A imputação dos custos indiretos efetua-se através de coeficientes.

O custo integral de um bem ou de um serviço corresponde a tudo o que foi gasto nesse bem até ao seu estágio final ou na prestação desse serviço.

O cálculo dos custos consiste em:

- Repartir os diferentes custos classificados por natureza na contabilidade geral;
- Fixar tarifas e preços a cobrar pela venda de bens ou pela prestação de serviços que devem, pelo menos, cobrir os custos dos bens ou serviços prestados;
- Conhecer a taxa de crescimento das diferentes funções e bens/serviços;
- Perceber a importância relativa das diferentes funções e bens/serviços na atividade total.

A contabilidade de custos utiliza a classe 9 para classificar analiticamente os custos, permitindo através da classificação funcional, uma leitura política da afetação da despesa pois fornece informação sobre as prioridades estabelecidas.

A Demonstração de Resultados por funções é um mapa financeiro ilustrativo da utilização da contabilidade de custos, sendo a sua elaboração facultativa para as autarquias locais, de acordo com o ponto 2.2 do POCAL. Este mapa apresenta os resultados das operações de uma entidade durante um determinado período em que os diversos custos são classificados de acordo com a sua função.

## Capítulo III – O Estágio

### 3.1 Caracterização do Concelho e da Câmara Municipal de Loures

O Concelho de Loures, criado a 26 de julho de 1886, pertence à Área Metropolitana de Lisboa (AML) e localiza-se na margem direita do rio Tejo. É composto por 10 freguesias, tem uma área de cerca de 168 quilómetros quadrados e tem cerca de 200 000 habitantes. O concelho é um território rico em contrastes, onde coexistem diferentes modos de vida e de paisagens, numa associação harmoniosa entre o meio rural e o ambiente urbano. Tem um extenso património natural, histórico, cultural e edificado, com mais-valias reconhecidas na produção vitivinícola na região de Bucelas, no abastecimento de produtos agrícolas à AML, na indústria de conteúdos audiovisuais e na plataforma ribeirinha do Parque das Nações. O mosaico humano, constituído por gentes de várias nacionalidades, religiões e etnias que habitam o concelho, é outro dos traços distintivos que acentuam a sua multiculturalidade. (<http://www.cm-loures.pt/Ligacao.aspx?DisplayId=455&CursorId=605>)



Figura 1 - Mapa do Concelho de Loures

Fonte: <http://intra/egov/intranet/default.aspx?module=ArtigoDisplay&ID=216>.

A Câmara Municipal de Loures, que atualmente tem cerca de 2150 trabalhadores, tem como missão definir e executar políticas, tendo em vista a defesa dos interesses e a satisfação das necessidades da população local. (D.R., 2ª série, n.º 73, de 15 de abril de 2013)

Para cumprir a sua missão, a Câmara Municipal de Loures conta com o apoio das seguintes empresas locais:

- GesLoures – Gestão de Equipamentos Sociais, E.M. – à qual compete a gestão de instalações desportivas, nomeadamente as piscinas municipais de Loures, Portela, Santa Iria da Azóia e Santo António dos Cavaleiros; e
- LouresParque - Empresa Municipal de Estacionamento de Loures, E.M. – cujo objetivo é a construção, gestão, exploração e fiscalização do estacionamento público urbano do concelho que, por deliberação da CML, lhe seja conferido.

Conta, também, com as seguintes:

- Empresas participadas:
  - Saneamento Integrado dos Municípios do Tejo e Trancão, S.A. (SIMTEJO) - responsável pelo tratamento e rejeição de efluentes;
  - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos das Regiões de Lisboa e do Oeste, S.A. (VALORSUL) - responsável pelo tratamento e valorização de resíduos urbanos; e
  - Mercado Abastecedor da Região de Lisboa (MARL) - visa a promoção, construção, exploração e gestão, direta ou indireta do mercado abastecedor da região de Lisboa, que se destina ao comércio grossista de produtos alimentares e não alimentares;
- Entidades associativas municipais:
  - Associação de Municípios para o Gás (AMAGÁS) - visa acautelar os interesses dos municípios face aos operadores das redes de gás, promover a segurança dos equipamentos que utilizam o gás e a certificação dos mesmos e apoiar o uso do gás natural e o biogás nos transportes;
  - Associação de Municípios de Estudos e Gestão de Água (AMEGA) - tem por objeto o estudo de questões relacionadas com a

distribuição domiciliária de água e com a coleta e tratamento de águas residuais e o fomento da cooperação entre os associados em matéria de política da água;

- Associação para o Desenvolvimento Sustentável da Região Saloia (A2S) - tem por missão promover e incentivar o desenvolvimento local de base comunitária, nos territórios rurais da região norte da Área Metropolitana de Lisboa, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida nas suas diferentes dimensões;
- Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) - tem como fim geral a promoção, defesa e dignificação do Poder Local, designadamente das freguesias e seus eleitos, valorizando a dimensão histórica e cultural das Autarquias Locais, como agente político e administrativo, para a garantia e defesa do interesse dos cidadãos do território da freguesia.
- Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) - tem como fim geral a promoção, defesa, dignificação e representação do Poder Local.
- Entidade intermunicipal:
  - Área Metropolitana de Lisboa (AML) - Assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central em diversas áreas, designadamente a nível de abastecimento público, segurança e transportes.

Cabe aos Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos dos Municípios de Loures e Odivelas (SIMAR), o abastecimento público de água, a recolha e drenagem de águas residuais e a recolha e transporte de resíduos urbanos.

A estrutura nuclear dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Loures é composta pelas seguintes unidades orgânicas:

- a) Direção Municipal de Gestão Administrativa, Recursos Humanos, Planeamento Estratégico e Relações Institucionais (DMGARHPERI);
- b) Departamento de Planeamento e Gestão Urbanística (DPGU);
- c) Departamento de Obras, Mobilidade e Energia (DOME);

- d) Departamento de Educação (DE);
- e) Departamento de Ambiente e Transportes Municipais (DATM);
- f) Departamento de Coesão Social e Habitação (DCSH);
- g) Departamento de Cultura, Desporto e Juventude (DCDJ);
- h) Departamento de Planeamento, Finanças e Logística (DPFL);
- i) Departamento de Gestão e Modernização Administrativa (DGMA);
- j) Departamento de Recursos Humanos (DRH);

Integram a Direção Municipal de Gestão Administrativa, Recursos Humanos, Planeamento Estratégico e Relações Institucionais (DMGARHPERI) o Departamento de Gestão e Modernização Administrativa (DGMA) e o Departamento de Recursos Humanos (DRH).

Têm organização própria, autónoma, o Serviço Municipal de Proteção Civil e a Polícia Municipal de Loures.

**ORGÂNICA INTEGRAL DOS SERVIÇOS DO MUNICÍPIO DE LOURES**  
 por adaptação às Leis n.ºs 49/2012, de 29 de agosto e 50/2012, de 31 de agosto  
 Despacho n.º 5096/2013 publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 73, de 15 de abril de 2013

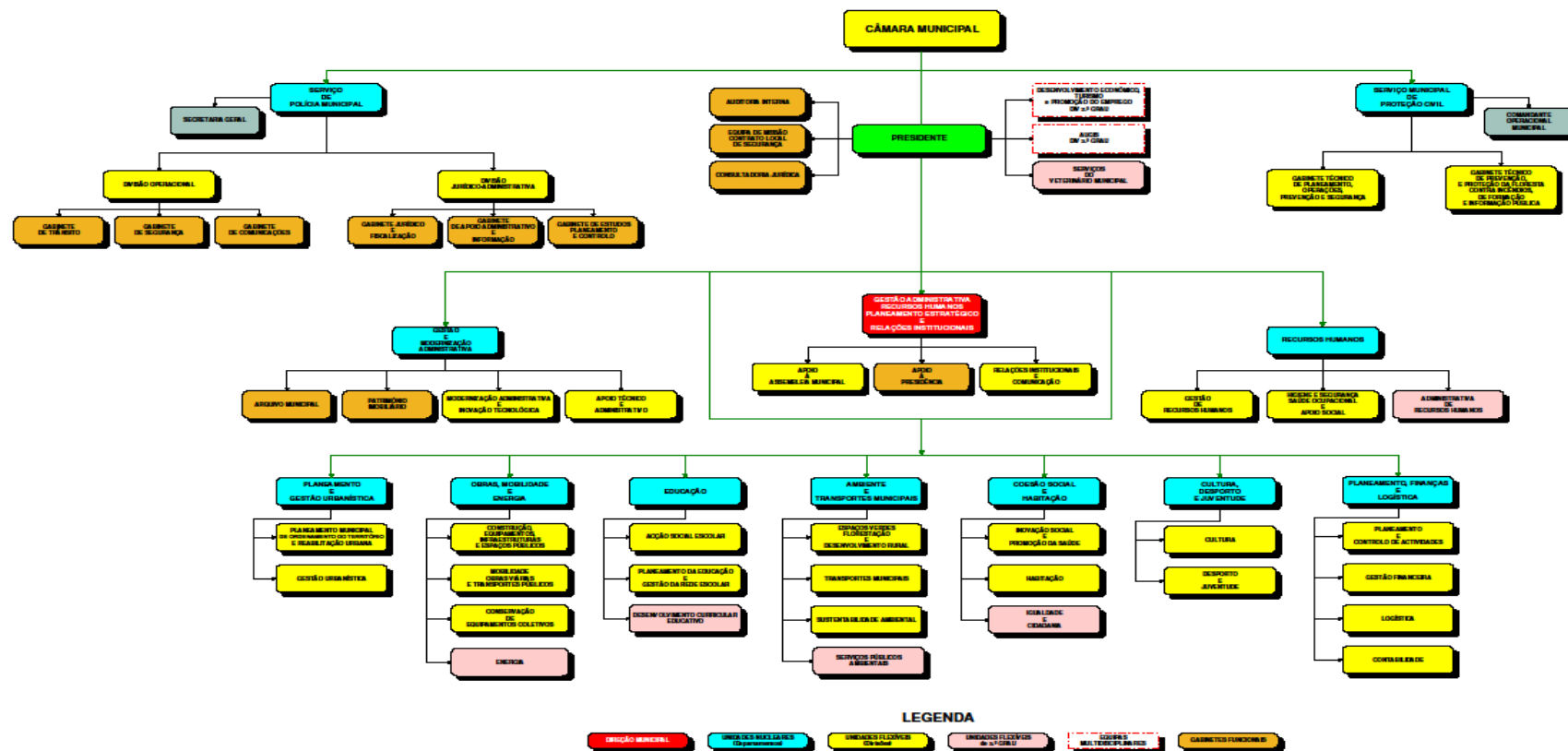


Figura 2 - Organograma da CML. Fonte: <http://www.cm-loures.pt/Ligacao.aspx?DisplayId=60>.



### 3.2 O Departamento de Coesão Social e Habitação (DCSH)

O DCSH é um departamento relativamente recente, tendo sido constituído em janeiro de 2011, e tem como missão assegurar o exercício das funções técnicas, administrativas e operacionais em ordem à prossecução das atribuições do Município nos domínios da ação social, saúde e habitação. (D.R., 2ª série, n.º 73, de 15 de abril de 2013)

Este departamento é constituído pelas seguintes unidades orgânicas flexíveis: a Divisão de Inovação Social e Promoção da Saúde (DISPS), a Divisão de Habitação (DH) e a Unidade de Igualdade e Cidadania (UIC), e conta com 137 funcionários, entre Assistentes Operacionais, Assistentes Técnicos e Técnicos Superiores licenciados em Sociologia, Antropologia, Juristas, Engenharia, Arquitetura, Política Social, e outros.

Compete ao DCSH:

- No âmbito da inovação social e promoção da saúde:
  - a) Executar as medidas de política social, designadamente, as de apoio a crianças e jovens em risco, a pessoas com deficiência, a grupos desfavorecidos, a idosos e dependentes;
  - b) Diagnosticar os problemas sociais do Concelho, planear e executar os programas e projetos de ação social e avaliar os resultados da intervenção municipal;
  - c) Diagnosticar os problemas específicos dos segmentos mais vulneráveis da população, nomeadamente doentes e pessoas com necessidades especiais, adotando medidas que visam a melhoria da sua qualidade de vida;
  - d) Gerir os equipamentos municipais com função social;

- e) Promover, elaborar ou participar em projetos de intervenção comunitária e assegurar o relacionamento com as entidades, públicas e privadas, com intervenção de natureza social no Concelho de Loures;
- f) Promover e apoiar iniciativas na área da saúde pública, nomeadamente, de informação e educação para a saúde e de prevenção das dependências;
- g) Propor, desenvolver, apoiar e executar planos e programas de intervenção que visem estimular as capacidades da população sénior do Concelho para o envelhecimento ativo, nomeadamente através do incentivo à prática de atividades lúdicas, culturais e recreativas;
- h) Exercer as competências municipais no que se refere à rede de farmácias do Concelho.

- No âmbito da igualdade e cidadania:

- a) Diagnosticar os problemas de integração existentes e prover medidas que visem incentivar a integração social, designadamente fomentando a tolerância, o respeito pela diversidade e o diálogo intercultural;
- b) Promover a mediação e a educação interculturais, assegurando, em especial, a resposta às necessidades de apoio, informação e formação;
- c) Diagnosticar os problemas e promover os direitos das minorias étnicas, refugiados e imigrantes, propondo atuações, elaborando e desenvolvendo projetos de intervenção específicos;
- d) Promover ações visando a prevenção da violência de género e o apoio às vítimas;
- e) Apoiar e dinamizar a cidadania ativa, designadamente, fomentando e apoiando o movimento associativo imigrante e de grupos minoritários, projetos e iniciativas que fomentem a igualdade e a promoção dos direitos humanos;
- f) Promover a participação cívica em ações de voluntariado social e as demais iniciativas de reforço da solidariedade social;
- g) Assegurar o tratamento das questões religiosas com relevância pública e apoiar o relacionamento da Câmara Municipal com as organizações religiosas;

h) Assegurar, tecnicamente, as ações de cooperação externa, em articulação com a Divisão de Relações Institucionais e Comunicação.

- No âmbito da habitação:

a) Assegurar a gestão do parque habitacional municipal;

b) Programar, projetar e promover, por administração direta ou empreitada, as obras a realizar na habitação municipal;

c) Assegurar a atribuição de habitações de carácter social aos munícipes, nomeadamente, ao abrigo de contratos e programas previstos na lei;

d) Providenciar pelo cumprimento das suas obrigações, por parte dos arrendatários dos fogos municipais;

e) Desenvolver programas de apoio à habitação, nomeadamente no âmbito da habitação social a custos controlados, bem como no âmbito da conservação e reabilitação habitacional, excetuando o parque habitacional situado em áreas de reabilitação urbana;

f) Assegurar a representação forense do Município nas ações de despejo interpostas nas matérias da competência da Habitação;

g) Garantir a inventariação de habitações precárias no Concelho e prevenir, em articulação com a Polícia Municipal, o aparecimento de novos focos com ações de fiscalização preventiva;

h) Assegurar a gestão dos contratos relativos ao abastecimento de água aos bairros sociais.

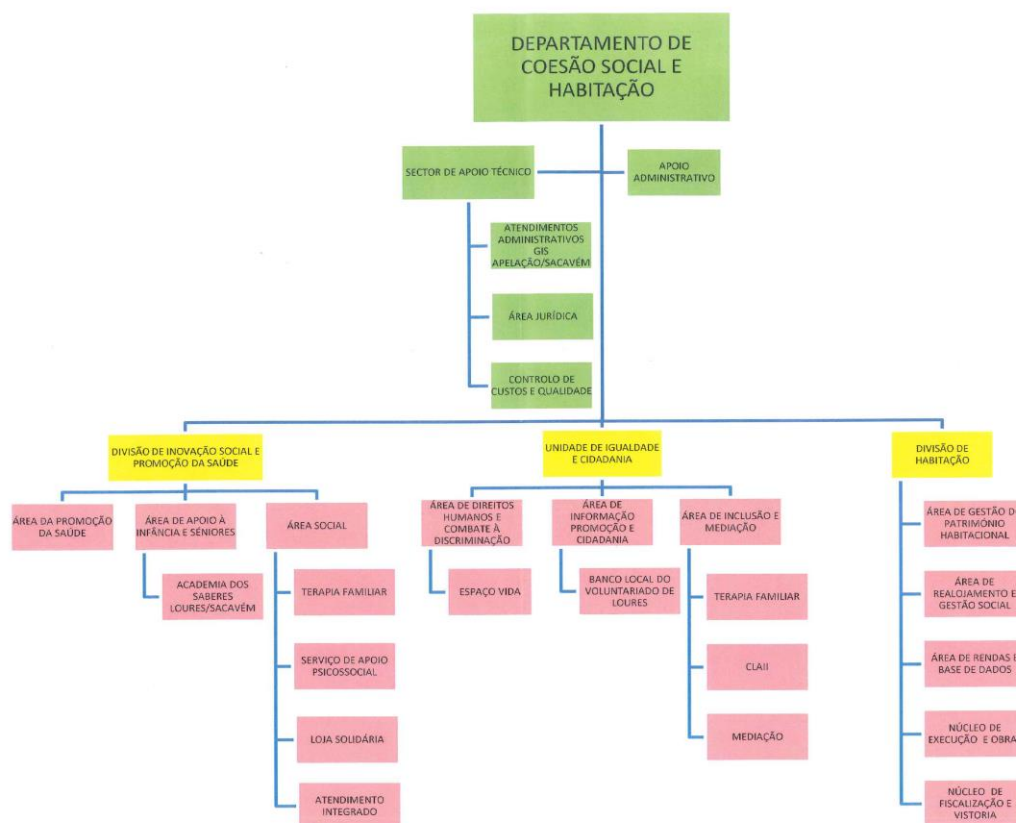


Figura 3 - Organograma do DCSH. Fonte: elaboração do DCSH/Setor de Apoio Técnico.

### 3.3 A Gestão Orçamental no Departamento de Coesão Social e Habitação (DCSH) da Câmara Municipal de Loures

#### 3.3.1 Enquadramento e objetivos do estágio

O Estágio realizado no âmbito curricular do Mestrado em Gestão Financeira teve a duração de 120 horas e decorreu de 12 de maio a 13 de agosto de 2014, no Setor de Apoio Técnico (SAT) do Departamento de Coesão Social e Habitação (DCSH) da Câmara Municipal de Loures. Teve como objetivo dar apoio à Direção e a todas as unidades orgânicas do DCSH a nível da gestão orçamental, vindo a preencher uma lacuna do DCSH, que se encontrava à data com carência de um trabalhador para desempenhar estas funções no SAT. O SAT é responsável pela gestão orçamental, controlo de custos e qualidade do departamento e pela análise jurídica de processos sociais.

### 3.3.2 Calendarização e descrição das atividades desenvolvidas

#### Calendarização

A calendarização das atividades desenvolvidas encontra-se ilustrada no cronograma abaixo apresentado.

ATIVIDADE / MÊS	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO
Consulta e análise de documentos previsionais				
Controlo da execução orçamental das despesas				
Análise e elaboração de propostas de alteração orçamental				
Análise e elaboração do orçamento do DCSH para 2015				
Apuramento de custos				
Intervenção no projeto Loures Integrado				

Quadro 6 - Cronograma das atividades desenvolvidas durante o Estágio. Fonte: elaboração própria.

#### Descrição das atividades desenvolvidas

##### Consulta e análise de documentos previsionais

A gestão orçamental no DCSH e nos outros departamentos da CML é efetuada, essencialmente, ao nível do orçamento da despesa. Para tal, é necessária a consulta da aplicação informática que é utilizada como apoio à gestão contabilística da CML, a nível orçamental, patrimonial e de custos, a aplicação Medidata. Foi, precisamente, autorizada a consulta do módulo POCAL desta aplicação, quanto aos dados relativos à gestão orçamental e à contabilidade analítica, no que diz respeito à

despesa, apenas do DCSH. Esta aplicação é acedida através da intranet da CML, como se demonstra nas figuras abaixo.

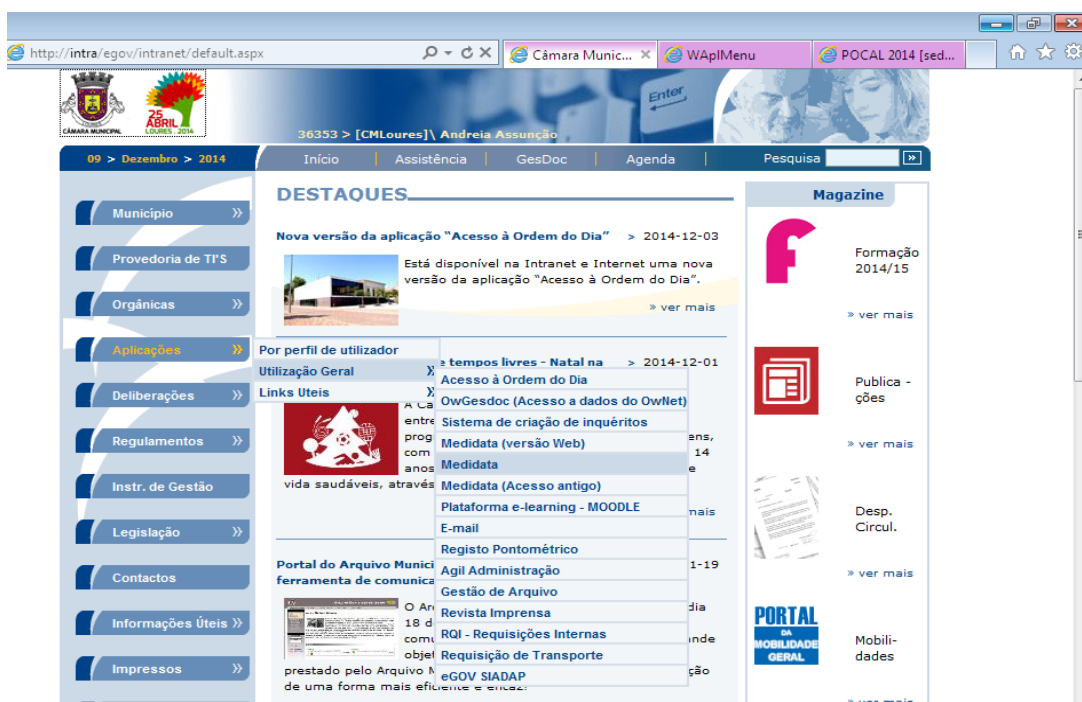


Figura 4 - Acesso à aplicação Medidata. Fonte: <http://intra/egov/intranet/default.aspx>.

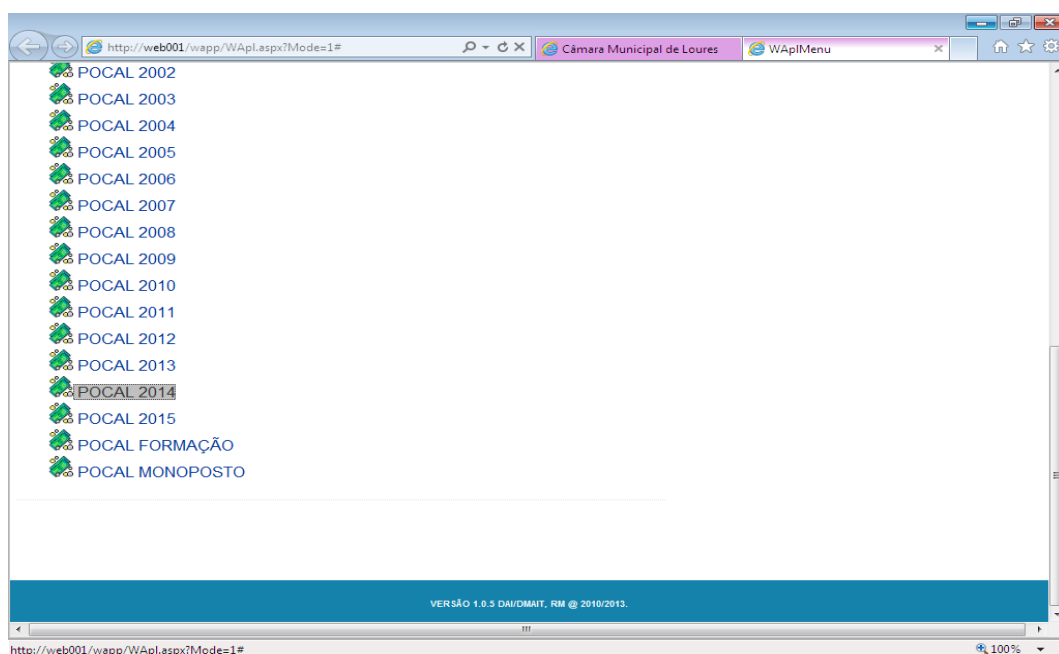


Figura 5 – Acesso ao módulo POCAL. Fonte: <http://web001/wapp/WApl.aspx?Mode=1#>.

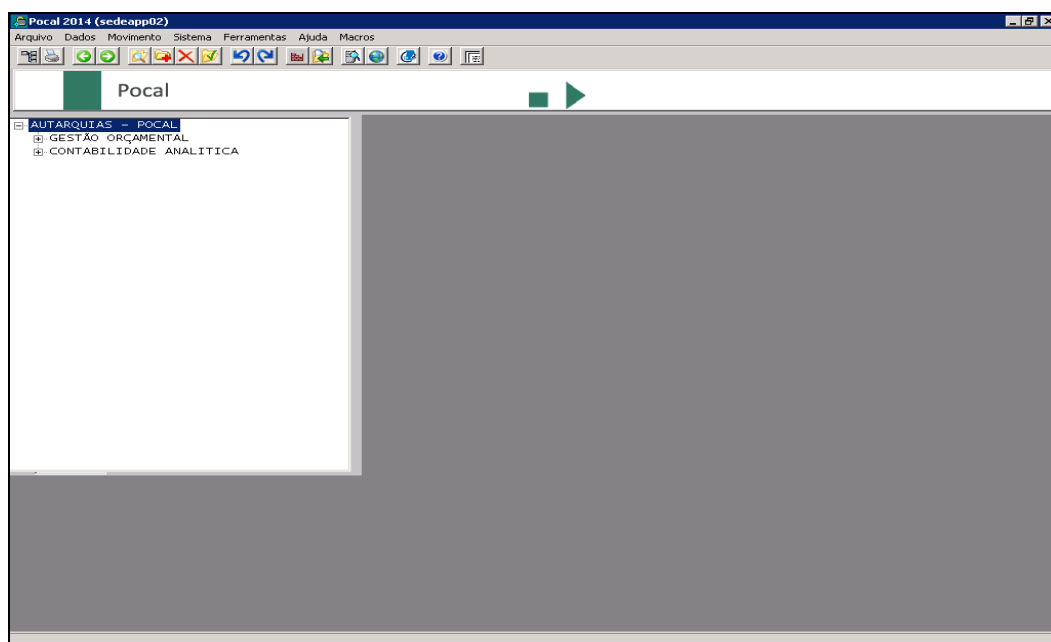


Figura 6 - Ecrã de visualização do módulo POCAL. Fonte: aplicação Medidata – módulo POCAL.

Deste modo, uma das primeiras tarefas realizadas consistiu em consultar o Orçamento de 2014 do DCSH e o mapa das Grandes Opções do Plano (GOP) de 2014/2017, e verificar qual a dotação orçamental das rubricas que o compõem.

As rubricas que constam no Orçamento estão dispostas de acordo com a classificação orgânica atribuída a cada uma das unidades orgânicas (UO) e de acordo com o classificador económico do POCAL. As rubricas do mapa das GOP apresentam-se pela estrutura do classificador funcional.

As GOP do DCSH enquadram-se, de acordo com o classificador funcional, na função 2 – Função Social, e no âmbito das atividades desenvolvidas pelo DCSH, as suas despesas variam, além das despesas com pessoal (classificação económica 01), entre aquisições de bens e serviços correntes e de capital, classificações económicas 02 e 07, respetivamente, e transferências correntes e de capital, classificações económicas 04 e 08, respetivamente.

Relativamente à classificação orgânica, esta varia de autarquia para autarquia, de acordo com a sua macroestrutura, sendo que na CML apresenta a seguinte composição:

Código Orgânico	Descrição
01.00.00	Assembleia Municipal
02.00.00	Câmara Municipal
03.00.00	Presidente
04.00.00	Direção Municipal de Gestão Administrativa, Recursos Humanos, Planeamento Estratégico e Relações Institucionais (DMGARHPERI)
00.03.00	Departamento de Planeamento e Gestão Urbanística (DPGU)
00.04.00	Departamento de Obras, Mobilidade e Energia (DOME)
00.05.00	Departamento de Educação (DE)
00.06.00	Departamento de Ambiente e Transportes Municipais (DATM)
00.07.00	Departamento de Coesão Social e Habitação (DCSH)
00.08.00	Departamento de Cultura, Desporto e Juventude (DCDJ)
00.09.00	Departamento de Planeamento, Finanças e Logística (DPFL)
00.10.00	Polícia Municipal (PM)
00.11.00	Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC)

Quadro 7 - Classificação orgânica da CML. Fonte: elaboração própria com dados extraídos das GOP 2014 da CML.

Estas classificações desagregam-se pelas várias UO's que constituem os departamentos, no caso do DCSH:

Código Orgânico	Descrição
00.07.01	Direção Apoio Técnico e Administrativo
00.07.02	Divisão de Inovação Social e Promoção da Saúde (DISPS)
00.07.03	Divisão de Habitação (DH)
00.07.04	Unidade de Igualdade e Cidadania (UIC)

Quadro 8 - Classificação orgânica do DCSH. Fonte: elaboração própria com dados extraídos das GOP 2014 da CML.



Verificou-se que algumas unidades orgânicas da CML apresentam funções em comum, pelo que, não existindo um mapa das GOP direcionado para cada classificação orgânica e, portanto, para cada departamento, mas sim por classificação funcional, houve necessidade de elaborar, através da ferramenta informática Excel, um mapa com as GOP de cada unidade orgânica do DCSH. Este mapa foi organizado pela classificação funcional (objetivo), seguida de todos os projetos que compõem as GOP, e dentro de cada projeto as respectivas classificações económicas. Seguidamente, apresenta-se um dos mapas elaborados.

GOP 2014											
Unidade Orgânica: Direção Apoio Técnico e Administrativo (000701)											
Obj.	Classific. org/econ.	Ano/ Tipo/ Número	Descrição	Dotação Inicial	Dotação Actual	Cabimentos transitados de 2013	Racional. Despesa	Cabim. de 2014	Total de cabimentos	Total Pago	Saldo p/ cabimento
				7.010,46	10.010,46	139,21	0,00	9.017,10	9.156,31	2.116,92	854,15
2.5.3.4	000701/02012	2012 A 17	Outros Bens	7.010,46	10.010,46	139,21		9.017,10	9.156,31	2.116,92	854,15

Figura 7 - Mapa elaborado para controlo das GOP da Direção do DCSH. Fonte: elaboração própria.

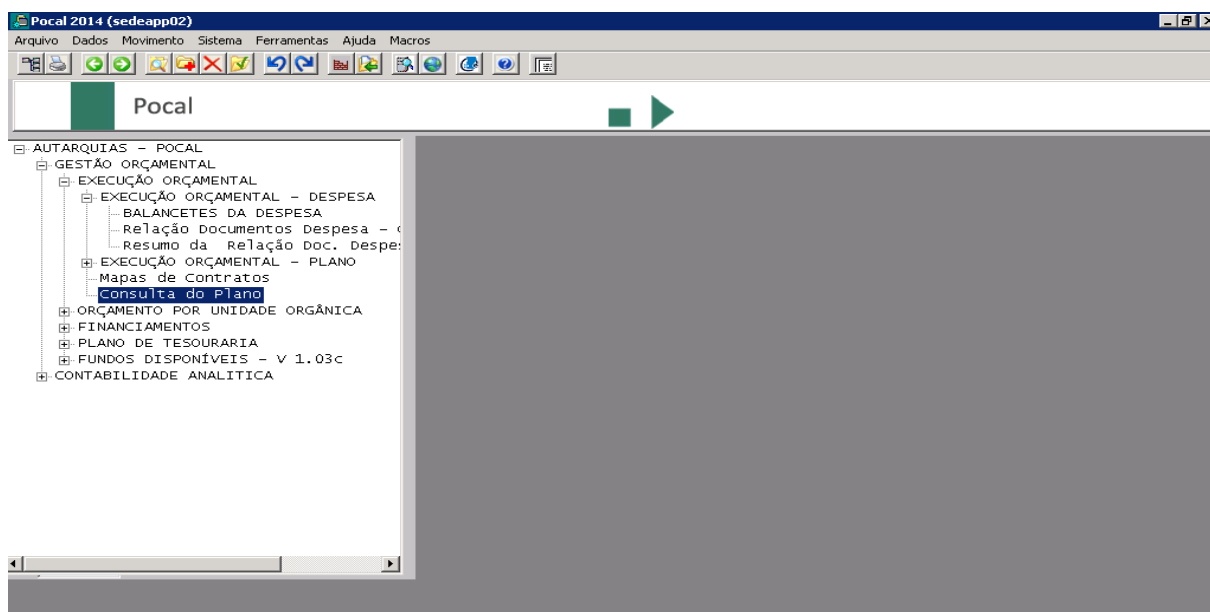
A gestão das rubricas do Orçamento, relativas a receitas e despesas de funcionamento, compete à Divisão de Planeamento e Controlo de Atividades (DPCA) do Departamento de Planeamento de Finanças e Logística (DPFL).

Relativamente às GOP de 2014, no total está afeto ao DCSH o valor de 1.300.000,00€, que corresponde a 2% das GOP do município.

Quanto ao Orçamento das despesas segundo a classificação económica, ao DCSH coube a quantia de 4.750.000,00€ aprox., que representa 39% do total da despesa do município.

## Controlo da execução orçamental das despesas

Durante o Estágio, semanalmente e quando solicitado o ponto de situação, foi efetuado o controlo da execução orçamental das despesas do DCSH, das várias unidades orgânicas que o constituem. Este controlo é possível efetuando a consulta à aplicação Medidata, rubrica a rubrica.



The screenshot shows the 'Consultar do Plano' screen in the 'Pocal 2014 (sedeapp02)' application. The screen is divided into several sections for data entry and display.

**Classificação Funcional:** obj/Prg [2.5.3.4.] INTERVIR NAS CONDIÇÕES SOCIAIS, Ano Projecto [2012]

**Prj/Acc:** [34] OUTROS BENS

**Identificação do Projecto/Ação:**

Ano/Tipo/Nº [2012] A [17]  
Responsável [DCSH] Analítica [94.2.5.3.03.14] Data Inicio [2012/01/01] Data de Fim [2017/12/31]  
Freguesia [20] Realizado Anos Anteriores [ ] Anos Seguintes [22.500,00]  
Dotação Definida [10.010,46] Dotação Total [32.510,46]

**Rubrica orçamental:**

C1. orgânica [000701] DIREÇÃO APOIO TÉCNICO E ADMINISTRATIVO  
C1. Económica [020121] OUTROS BENS  
Dotação Actual [10.010,46] T. Cabimentado [9.156,31] T. Liquidado [7.556,76]  
Saldo p/ Cab. [854,15] T. Compromisso [9.156,31] T. Pago [7.556,76]

**Modificações ao Plano:**

Nº Mod.	Tipo de Modificação	Num.	Orgânica	Económica	Data Aprovação	Variação		
[3]	[REVISAO]	[RPA]	[REVISÃO AO PLANO DE ACTIV]	[1]	[000701]	[020121]	[2014/06/19]	[3.000,00]

Figura 8 e 9 - Consulta de rubricas na aplicação Medidata. Fonte: aplicação Medidata.

O controlo orçamental do departamento consistiu, assim, em acompanhar a execução orçamental das despesas do DCSH, nas suas fases de cabimento, compromisso, faturação e pagamento, tendo sido permanentemente atualizado o mapa das GOP elaborado para o efeito.

Juntamente com a criação de um mapa em Excel para controlo das GOP de cada unidade orgânica do DCSH, foi criado um mapa de registo de despesas, por rubrica orçamental, atualizado, também, permanentemente. Este mapa serviu para discriminar todas as despesas propostas realizar pelas várias UO's. Alguns dados essenciais, como descrição da despesa, valor, data da necessidade, que constam na documentação de origem da despesa, sejam informações, requisições internas ou requisições de serviço, são registados nesse mapa.

Para acesso a essa documentação foi utilizado o programa informático de gestão documental GesDoc, que está disponível, também, através da intranet da CML.



Figura 10 - Acesso ao programa informático GesDoc. Fonte: <http://intra/egov/intranet>.

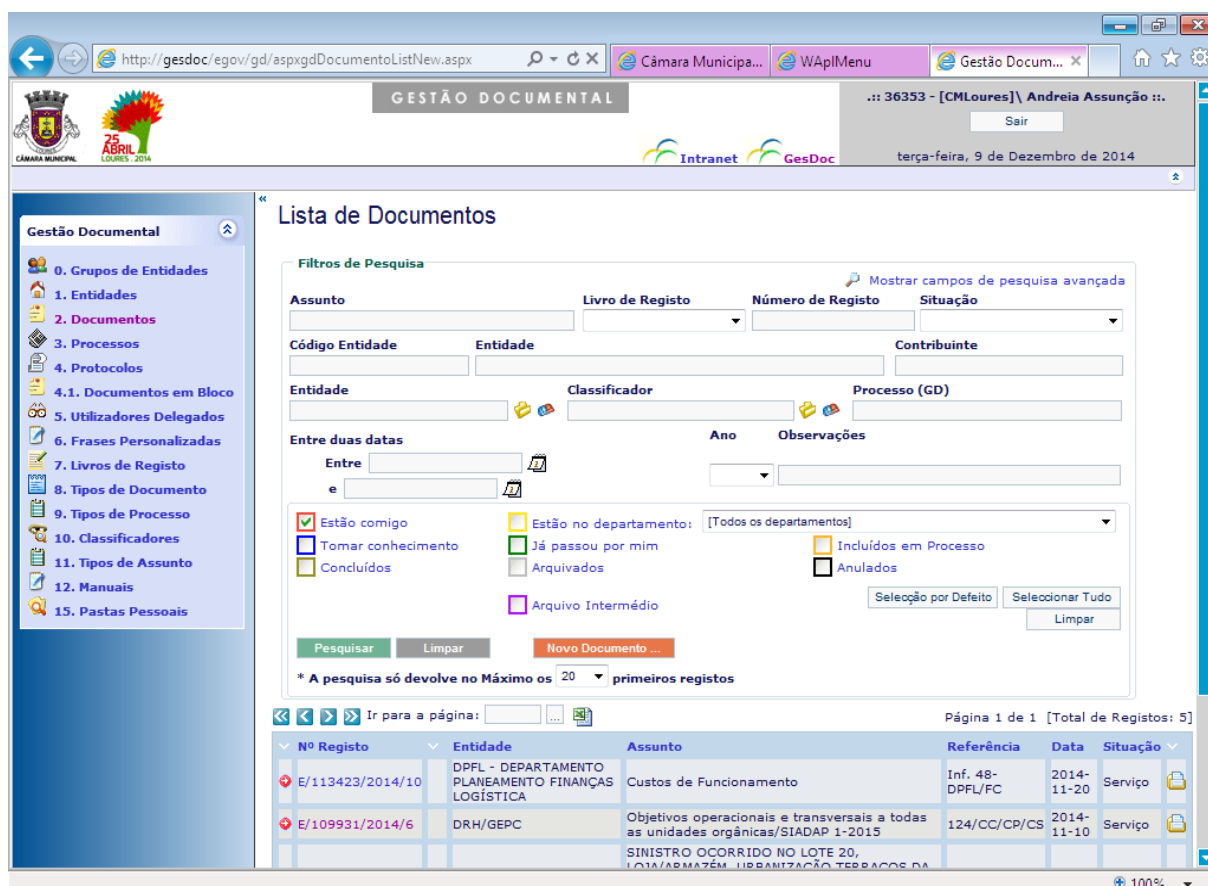


Figura 11 - Ecrã de visualização do GesDoc para pesquisa de documentos. Fonte: <http://gesdoc/egov/gd>.

Durante o Estágio, e com vista a uma melhor eficiência dos serviços, foi definido o procedimento interno para a realização de despesa, de acordo com o seguinte:

- As UO's elaboram o documento de origem da despesa, através de: informações com proposta, requisição interna ou requisição de serviço a acompanhar;
- Após parecer do Chefe de cada UO, o documento é remetido para o secretariado da direção do DCSH com a proposta de despesa, via GesDoc;
- O secretariado remete ao Setor de Apoio Técnico (SAT) a documentação para registo e classificação de despesa;
- O SAT remete à Direção do DCSH o documento com a indicação da classificação de despesa orçamental e analítica, bem como indicação se a despesa é viável face à dotação da respetiva rubrica orçamental, e é efetuado o registo da despesa em mapa próprio. (A rubrica orçamental é consultada no mapa das GOP e a classificação analítica no plano de contas da analítica adotado pela CML.)

A documentação de origem da despesa poderá variar entre:

- Informações com proposta de cabimento - cujo modelo se encontra formalizado no GesDoc, bastando preencher os respectivos campos. Esta proposta é elaborada para cabimento de despesas que não carecem de nota de encomenda a fornecedores, tais como transferências a efetuar para entidades externas ou quotas a pagar a entidades associativas;
- Requisição interna - cujo acesso e preenchimento é efetuado através da intranet da CML, que seguirá, após a sua validação, para aquisição de bens e serviços correntes ou de capital;
- Requisições de serviço - a preencher a fim de solicitar a colaboração de outros departamentos, nomeadamente, refeitório, transportes e logística. As requisições para o refeitório são efetuadas em papel, as requisições de transporte e logística são efetuadas via intranet da CML.

As informações com proposta de cabimento seguem, após autorização superior, para a DPCA, que efetua o respetivo cabimento, caso haja fundos disponíveis, e encaminha a despesa para a Divisão de Gestão Financeira (DGF) para compromisso.

Consoante o seu tipo e valor, a adjudicação da despesa ao exterior poderá adotar vários procedimentos, de acordo com o Código dos Contratos Públicos, mas, em qualquer dos casos o processo de adjudicação dá sempre início na Divisão de Logística (DL) do DPFL, após receção de uma requisição interna por parte dos serviços da CML, passando pela DPCA e pela DGF, do mesmo departamento.

Seguidamente, definem-se as várias fases do processo de despesa através de um fluxograma:

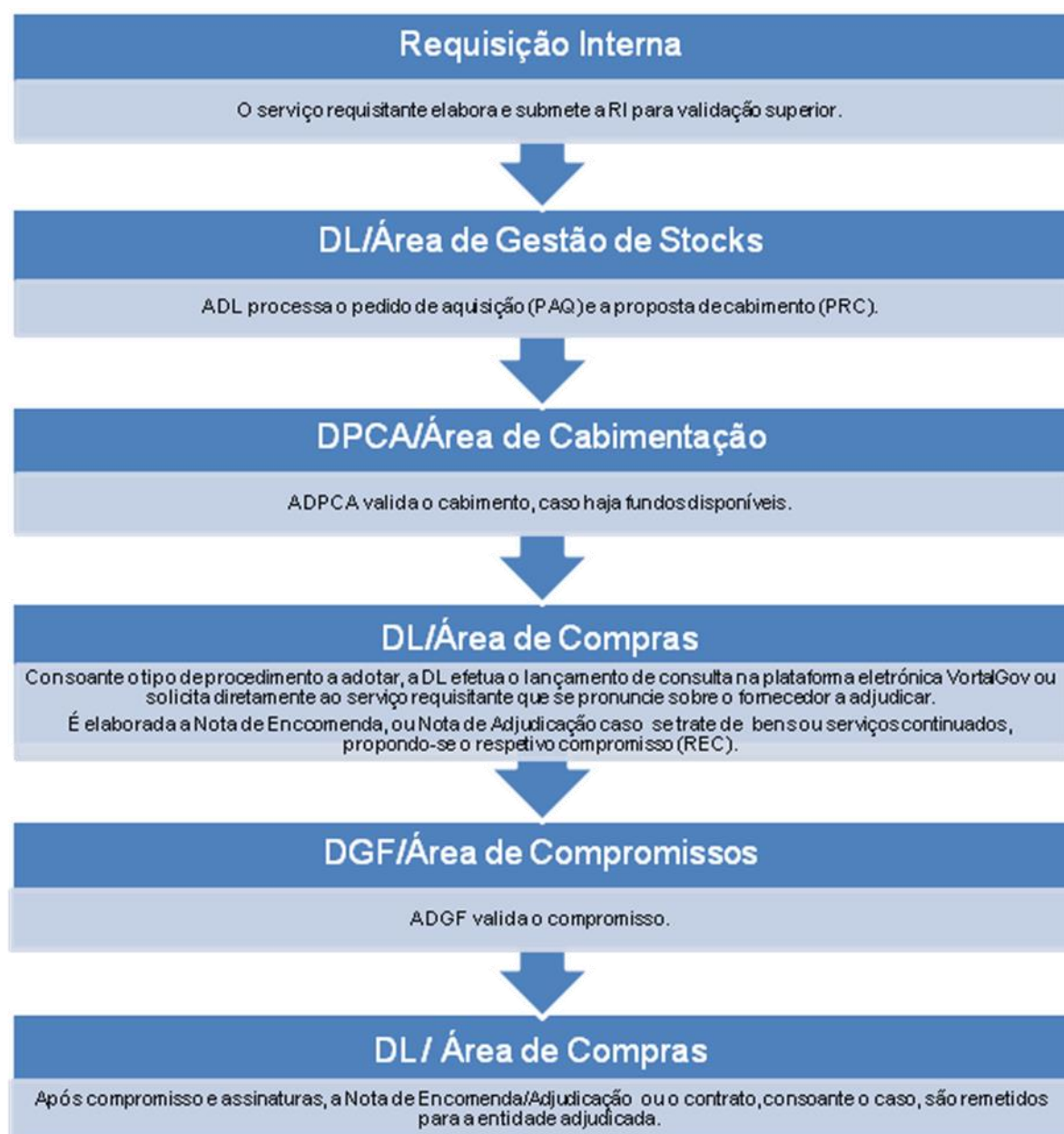


Figura 12 - Fluxograma de processo de despesa na CML. Fonte: elaboração própria.

Após o fornecimento do bem ou a prestação do serviço, é rececionada a fatura pela DGF e encaminhada para o serviço requisitante, que versa sobre a conformidade da adjudicação em causa, propondo o seu pagamento.

## Análise e elaboração de propostas de alteração orçamental

Por vezes, a dotação prevista nas rubricas orçamentais não é o suficiente para fazer face a despesas imprevistas realizar ou há necessidade de criar novas rubricas, pelo que há que recorrer a alterações/revisões orçamentais.

As alterações orçamentais carecem de aprovação em sede de reunião de câmara e as revisões orçamentais carecem de aprovação em assembleia municipal.

Durante o Estágio foram propostas duas alterações orçamentais e uma revisão orçamental, esta última a fim de ser criada uma rubrica para um novo projeto cofinanciado a realizar pela UIC. Para tal, foi utilizado um mapa elaborado pela DPCA, disponível na intranet da CML.

[illegible]

Figura 13 - Modelo para proposta de alteração/revisão orçamental. Fonte: <http://intra/egov/intranet>.

Este mapa após ser preenchido e aprovado pela respectiva Vereação, é encaminhado via GesDoc para a DPCA, que faz a compilação de todas as propostas para apreciação pelo órgão executivo ou deliberativo, conforme a situação.

## Análise e elaboração do orçamento do DCSH para 2015

Compete aos serviços municipais apresentar proposta para o Plano de Atividades Municipal (PAM) e para o Plano Plurianual de Investimentos (PPI), através de um modelo uniformizado para todos os serviços, obedecendo a uma estrutura funcional. As propostas são remetidas à DPCA, onde será elaborada a proposta de orçamento da CML a ser submetida a aprovação da assembleia municipal.

[illegible]

Figura 14 – Modelo para apresentação de proposta de orçamento. Fonte: <http://intra/egov/intranet>.

A proposta de orçamento para 2015 do DCSH foi autorizada superiormente e submetida à DPCA a 11/08/2014, tendo sido, posteriormente, incluída na proposta do orçamento da CML submetida a aprovação da assembleia municipal.

O valor orçamentado e aprovado em assembleia municipal, a nível das Opções do Plano do DCSH para 2015, foi reduzido em 23%, face a 2014, perfazendo aproximadamente o total de 1.000.000,00€.

Na elaboração do Orçamento e Opções do Plano do ano seguinte é necessário ter em conta o valor dos compromissos por pagar. A dotação de cada ação deverá ter valor suficiente para pagar eventuais compromissos que transitem de ano, assim como o valor para as despesas a efetuar. O valor dos compromissos por pagar é



obtido no mapa “Balancete da Despesa com Opções do Plano”, que é extraído da aplicação Medidata, módulo POCAL.

Este mapa permitiu, também, calcular a percentagem de execução das Opções do Plano ( $\% \text{Execução} = \text{Pago} / \text{Dotação}$ ), que no DCSH, a 08/08/2014, se fixou em 20%.

### Apuramento de custos

Como referido no capítulo II, ponto 2.5.3, a contabilidade de custos, ou analítica, é muito útil no apuramento de custos das funções, bens e serviços municipais. Para o apuramento de custos existe um plano de contas, relativamente a despesas correntes, permanentemente ajustado às necessidades do município de Loures. Este plano de contas está separado por centros de custo (conta 92), que correspondem às unidades orgânicas do município, e por funções (conta 94).

Através da aplicação Medidata, módulo POCAL – Contabilidade Analítica, foi possível apurar os custos do 1º trimestre de 2014 relativos aos centros de custo do DCSH, a nível de custos com o pessoal e de funcionamento. (Dados disponíveis em junho de 2014)

1º Trim./2014	Custos de Funcionamento	Custos com Pessoal	Total
<b>Direção</b>	9.501,10 €	125.429,45 €	134.930,55 €
<b>DISPS</b>	9.547,07 €	300.073,74 €	309.620,81 €
<b>DH</b>	12.242,49 €	228.953,65 €	241.196,14 €
<b>UIC</b>	6.978,69 €	179.064,56 €	186.043,25 €
<b>Total</b>	<b>38.269,35 €</b>	<b>833.521,40 €</b>	<b>871.790,75 €</b>

Quadro 9 - Apuramento de custos do 1º trimestre de 2014. Fonte: elaboração própria.

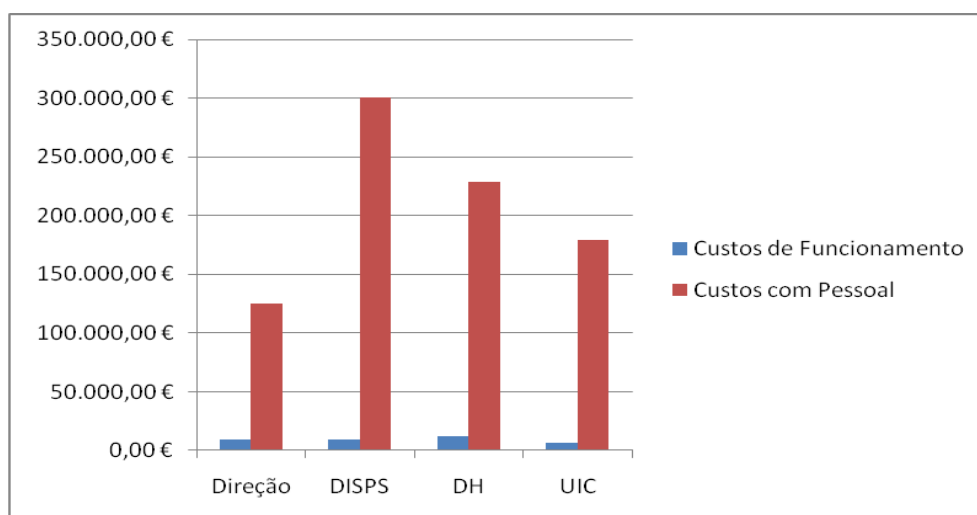


Gráfico 4 – Apuramento de custos do 1º trimestre de 2014. Fonte: elaboração própria.

De acordo com o quadro (quadro 9) e gráfico (gráfico 4) apresentados, verifica-se que o maior custo com o pessoal, está na DISPS, cuja explicação estará patente no facto de esta apresentar um maior número de técnicos superiores, face às outras unidades orgânicas do DCSH, o que aumenta o valor das remunerações a pagar. Contudo, o maior valor para os custos de funcionamento com água, eletricidade, limpeza, comunicações e outros, apresenta-se na DH, o que talvez se explique devido à maior concentração de funcionários no mesmo edifício. Apesar de a estas duas divisões estarem afetos um número equivalente de funcionários, a DISPS tem o seu pessoal disperso por vários equipamentos municipais, como a Academia dos Saberes e Atendimento Integrado, que funciona nas várias Juntas de Freguesia do Concelho de Loures.

Relativamente à conta 94, cada classificação analítica está associada a uma rubrica de atividade das GOP mas, poderão existir classificações analíticas sem GOP associada, como é o caso de algumas atividades/iniciativas que, de algum modo, se considera importante contabilizar o seu custo. É o caso do Gabinete de Apoio à Vítima (espaço de atendimento à vítima de violência doméstica), para o qual raramente se efetuam aquisições de bens e serviços, mas a Administração considerou importante criar uma classificação analítica a fim de contabilizar as suas despesas de funcionamento, nomeadamente: água, eletricidade, comunicações, limpeza, dado o valor avultado destas despesas.

No sentido de fornecer informação sobre algumas atividades consideradas mais relevantes, foram apurados custos com a Habitação Social (habitação destinada à população carenciada cujas rendas aplicadas são de baixo custo) e a Academia dos Saberes de Loures e Sacavém (local de partilha de saberes, experiências e convívio para residentes no Concelho, com mais de 50 anos, que conta com a colaboração de professores voluntários). Foi feita a sua comparação com a receita obtida nestas duas atividades.

Foi atrás mencionado que é vedada, às várias unidades orgânicas, a permissão para consulta dos valores relativos à receita, mas foi possível ter conhecimento destes valores através de listagens extraídas da aplicação Medidata e remetidas pela DPCA, que apresentam separadamente a receita com rendas sociais e inscrições dos alunos da Academia dos Saberes.

<b>1º Trim./2014</b>	<b>Receita</b>	<b>Despesa</b>	<b>Receita / Despesa</b>
Academia dos Saberes	13.540,79 €	16.098,23 €	84%
Habitação Social	264.842,96 €	65.241,23 €	406%

Quadro 10 – Apuramento de custos do 1º Trimestre de 2014. Fonte: elaboração própria.

Para o valor da despesa afeta à atividade ‘Habitação Social’ foi tido em conta, essencialmente: água e eletricidade dos espaços públicos dos bairros sociais, condomínios, manutenção de elevadores, obras e limpeza de esgotos. Relativamente à atividade ‘Academia dos Saberes’ fazem parte os seguintes elementos: água, eletricidade, rendas, comunicações e limpeza, consumidos nas instalações onde estão situadas as Academias de Loures e Sacavém.

Avaliando os dados do 1º trimestre de 2014, é possível verificar que a receita da atividade ‘Academia dos Saberes’ não cobre totalmente a despesa, podendo uma das soluções para esta atividade passar por aumentar o número de disciplinas a lecionar e assim o número de inscrições de alunos e, por conseguinte, o valor de

inscrições. Quanto à atividade 'Habitação Social', constata-se que a receita, correspondente às rendas sociais, cobre 4 vezes o valor da despesa.

Fazendo referência às receitas obtidas pelo DCSH, que são:

- Taxas de utilização de equipamentos municipais;
- Inscrições na Academia dos Saberes de Loures e Sacavém;
- Rendas sociais;
- Alienação de fogos municipais;
- Fundos comunitários;

Verifica-se que, com base no princípio da não consignação, mencionado no capítulo II, ponto 2.3, a receita arrecadada não é consignada a nível de taxas, inscrições na Academia dos Saberes ou a nível das rendas sociais e alienação de fogos municipais, o que, junto com as restrições orçamentais impostas, agrava a situação orçamental do departamento, impossibilitando ao DCSH fazer face a todas as suas competências, nomeadamente no que diz respeito à conservação e manutenção do património habitacional municipal.

A receita total do DCSH, no 1º e no 2º trimestres de 2014 foi de 291.832,85€ e 392.472,66€, respetivamente. Em ambos os trimestres a receita do DCSH representou cerca de 1,5% do total de receita da CML. No seguinte gráfico (gráfico 5), apresenta-se a distribuição da receita, verificando-se que não houve cobrança de taxas de utilização de equipamentos municipais e não houve alienações, correspondendo a maior fatia de receita cobrada, em ambos os trimestres, às rendas sociais. O aumento considerável a nível de fundos comunitários prende-se com novos projetos realizados no 2º trimestre e a diminuição de receita a nível de inscrições na Academia dos Saberes poderá estar na origem da desistência de alguns alunos.

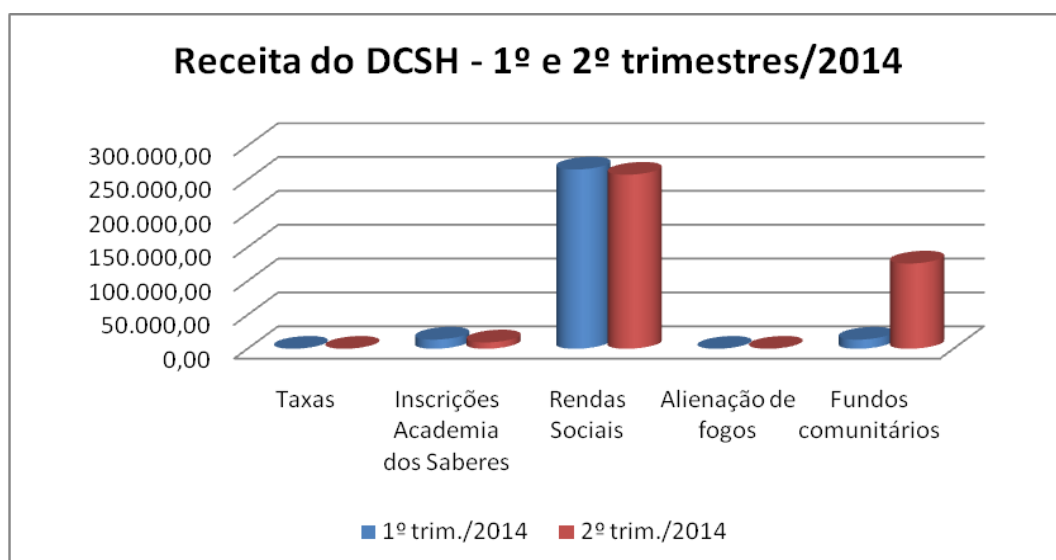


Gráfico 5 – Receita do DCSH – 1º e 2º trimestres/2014. Fonte: elaboração própria.

### Intervenção no projeto Loures Integrado

Durante o Estágio, foi frequentada uma formação-ação no âmbito da qualificação dos profissionais da administração pública local, promovida pela Câmara Municipal de Loures e ministrado pela Fundação CEFA – Centro de Estudos de Formação Autárquica, com duração de janeiro a dezembro de 2014, cujo objetivo é o desenvolvimento de um projeto denominado Loures Integrado. O Estágio coincidiu com a fase de diagnóstico do projeto, em que foi possível prestar contributo elencando e apresentando propostas de melhoria do DCSH, nomeadamente o desenvolvimento de duas plataformas informáticas: de gestão integrada da atividade e de gestão integrada do património habitacional municipal.

A plataforma de gestão integrada da atividade, a ser implementada, virá colmatar algumas necessidades do departamento relativamente às atividades/iniciativas a prestar para a população, tais como: organização de iniciativas, desde a fase de planeamento à sua avaliação, gestão de equipamentos municipais, e valorização dos apoios municipais prestados a entidades associativas, a nível financeiro, técnico e logístico.

A plataforma de gestão integrada do património habitacional municipal, consiste em colocar em funcionamento um novo módulo da aplicação informática Medidata, direcionada para o registo de dados de apoio à gestão do património habitacional

municipal, nomeadamente a nível de custos com a sua reparação/manutenção. Esta necessidade prende-se com o facto de não haver quantificação por obra realizada, quanto às obras por administração direta a cargo do Núcleo de Execução de Obra (NEO) da DH, em termos de mão-de-obra e materiais. O património habitacional municipal é muito vasto, constituído por cerca de 2.700 fogos, em mais de 200 edifícios, distribuídos pela freguesia de Loures e pelas seguintes uniões de freguesia: Camarate, Unhos e Apelação; St.º Antão e São Julião do Tojal; St.º António dos Cavaleiros e Frielas; Sacavém e Prior Velho; Moscavide e Portela; St.ª Iria da Azóia, São João da Talha e Bobadela.

### 3.3.3 Dificuldades encontradas durante o Estágio

Durante o Estágio, uma das dificuldades sentidas prendeu-se com a falta de documentação própria do departamento relativa ao seu orçamento. Assim, uma das tarefas desenvolvidas consistiu em criar mapas de apoio ao controlo orçamental, quer de registo quer de controlo.

Sendo um departamento recente e com uma nova administração, muitos procedimentos internos estão por definir. Assim, também a falta de definição de circuito da documentação do DCSH, revelou-se uma situação a ultrapassar, tendo sido estipulado que toda a documentação relativa a despesa e remetida à direção do departamento teria de ser encaminhada ao Setor de Apoio Técnico para registo e objeto de classificação orçamental, antes de seguir para apreciação superior.

A falta de funcionários com conhecimentos na área da gestão orçamental foi outra das dificuldades sentidas, pois não foi possível ter apoio na aprendizagem e realização das atividades. Esta dificuldade foi ultrapassada recorrendo a trabalhadores do departamento financeiro que se disponibilizaram para prestar apoio e facultaram todo o material solicitado.

A classificação analítica presta um grande contributo ao apuramento de custos, contudo, os acertos que são efetuados em meses seguintes, nomeadamente com água e eletricidade, inviabilizam o apuramento dos custos com celeridade, tendo apenas sido possível apurar os custos do 1º trimestre de 2014, do departamento e de algumas atividades.

## **Considerações Finais**

O Estágio, realizado no Departamento de Coesão Social e Habitação da Câmara Municipal de Loures, permitiu, sem dúvida, aumentar os conhecimentos sobre finanças públicas locais. Incidiu maioritariamente sobre a gestão orçamental, mas houve, também, contacto com a contabilidade de custos e esta revelou-se um ótimo instrumento de gestão.

O apoio prestado por vários colegas do departamento e de outros departamentos, durante o Estágio, tornou possível a sua realização, tendo sido cumpridos os objetivos propostos. Para tal, também contribuíram alguns conhecimentos adquiridos com a formação académica do Mestrado em Gestão Financeira.

Relativamente às dificuldades encontradas, verifica-se que foram possíveis de ultrapassar a maioria das dificuldades, contribuindo para a melhoria do funcionamento do serviço.

O exercício das atividades requereu um empenho continuado e permanente, tendo sido demonstrado sentido de responsabilidade e disponibilidade para colaborar com todas as unidades orgânicas do departamento.

Este Estágio foi extremamente gratificante a nível pessoal e profissional e, também, uma mais-valia para a Câmara Municipal de Loures, que conseguiu preencher uma lacuna em termos de Gestão Orçamental do DCSH. Espera-se, com este Relatório, ter dado a conhecer a importância da Gestão Orçamental no setor local, sendo que será importante continuar a efetuar trabalhos de pesquisa e desenvolvimento nesta área, com vista à melhoria da eficácia, eficiência e qualidade dos serviços.



## Bibliografia

Baixinho, A. (2008). *Educação e autarquias. Lógicas de ação do poder autárquico face ao poder central e aos micro-poderes locais*. In *Mundos Sociais: saberes e práticas. Atas do VI Congresso Português de Sociologia da Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Lisboa. 25-28 junho 2008*.

Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.

Caupers, J. (1999). *Direito Administrativo I - Guia de Estudo*. Lisboa: Editorial Notícias (4ª Edição).

Cerca, I. (2007). *Poder Local e Educação: Que Relação? – A Descentralização de Competências Educativas para o Poder Local*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia – Universidade de Coimbra, Portugal.

Conselho da Europa (1985). *Carta Europeia de Autonomia Local*. Estrasburgo.

*Constituição da República Portuguesa*. Revisão de 2004. Coimbra: Almedina.

Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro. Diário da República n.º 44 – I Série A. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro. Diário da República n.º 38 – I Série A. Ministério das Finanças.

Despacho n.º 5096/2013. Diário da República, II série, n.º 73, 15 de abril de 2013. Município de Loures.

Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. Diário da República n.º 219 – I Série A. Assembleia da República.

Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto. Diário da República n.º 192 – I Série A. Assembleia da República.

Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro. Diário da República n.º 37 – I Série. Assembleia da República.

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Diário da República n.º 169 – I Série. Assembleia da República.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Diário da República n.º 176 – I Série. Assembleia da República.

Lei n.º 41/2014, de 10 de julho. Diário da República n.º 131 – I Série. Assembleia da República.

Montalvo, A. (2003). *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*. Coimbra: Almedina.

Nicolau, J., Correia, F. & Portela, R. (2003). *POCAL: Regime Geral*. Coimbra: ATAM.

Pinhal, J. (2012). *Os Municípios Portugueses e a Educação – Treze anos de intervenções (1991-2003)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian / Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Rebelo, M. (2007). *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*. Coimbra: Almedina.

Teixeira, A., Mata, C., Teixeira, N. & Pardal, P. (2011). *Perspectivas de Avaliação do Desempenho das Autarquias Locais – O Caso dos Municípios do Distrito de Setúbal*. In *Novo modelo económico: Empresa, Mercados e Culturas. Atas do XVI Congresso da Associação Espanhola de Contabilidade e Administração*. Granada. 21-23 setembro 2011.

Zbyszewski, J. (2006). *O Financiamento das Autarquias Locais Portuguesas*. Coimbra: Almedina.

## Webgrafia

Câmara Municipal de Loures (2013). *Orçamento 2014, Grandes Opções do Plano 2014-2017*. Disponível em:

<http://www.cm-loures.pt/media/pdf/PDF20141021170622696.pdf>

Carvalho, J., Fernandes, M., Camões, P. & Jorge, S. (2014). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, 2013*. Disponível via Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas em:

<http://www.otoc.pt/pt/a-ordem/publicacoes/anuario-financeiro-dos-municipios-portugueses/>

Direção-Geral das Autarquias Locais (2014). *Estrutura da Receita, 2013*. Disponível em:

<http://www.portautarquico.pt/pt-PT/financas-loais/dados-financeiros/contas-de-gerencia/>, acedido a 06/11/2014.

Direção-Geral das Autarquias Locais (2014). *Estrutura da Despesa, 2013*. Disponível em:

<http://www.portautarquico.pt/pt-PT/financas-loais/dados-financeiros/contas-de-gerencia/>, acedido a 06/11/2014.

<http://www.cm-loures.pt/Ligacao.aspx?DisplayId=455&CursorId=605>, acedido a 06/11/2014.